

*La agenda  
educativa  
en el período  
liberal-radical*

1895-1912

---

*Katerinne  
Orquera Polanco*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

La agenda educativa  
en el período liberal-radical  
*1895-1912*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 193

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
[www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org) • [cen@cenlibrosecuador.org](mailto:cen@cenlibrosecuador.org)

Katerinne Orquera Polanco

**La agenda educativa  
en el período liberal-radical**  
*1895-1912*



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador



**CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL**

Quito, 2015

**La agenda educativa en el período liberal-radical**

1895-1912

Katerinne Orquera Polanco

SERIE   
**Magíster**  
VOLUMEN 193

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Corporación Editora Nacional

Quito, julio de 2015

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Armado:

*Juan A. Manangón*

Impresión:

*Ediciones Fausto Reinoso, Av. Rumipamba E1-35*

*y 10 de Agosto, ofic. 103, Quito*

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

978-9978-19-700-4

ISBN Corporación Editora Nacional:

978-9978-84-874-6

Derechos de autor:

Inscripción: 046592

Depósito legal: 005306

---

Título original: *La agenda de los gobiernos liberales-radicales respecto a la instrucción pública, especialmente de las mujeres, 1895-1912*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Historia Andina  
Programa de Maestría en Historia Andina, 2014

Autora: *Katerinne Orquera Polanco* (correo e.: *katerinne.orquera@gmail.com*)

Tutor: *Juan Maiguashca*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1350

---

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

# Índice

## **Introducción / 11**

### *Capítulo I*

#### **La normatividad republicana sobre las mujeres y la instrucción pública en el siglo XIX / 21**

El Código Civil de 1861 / 21

La evolución del derecho a la educación en las constituciones (1812-1929) / 28

### *Capítulo II*

#### **Los liberales radicales y la instrucción pública, 1895-1912 / 35**

Primera ley de instrucción pública liberal: origen y desarrollo (1897-1900) / 36

La reforma de 1900 a la Ley de Instrucción Pública / 43

Tercera etapa: los sinsabores de la educación laica (1906-1912) / 49

### *Capítulo III*

#### **La agenda pública del liberalismo radical para educar a la mujer / 59**

La incursión de los cuadros liberales radicales en la periferia social / 60

El trabajo como «salvaguardia» de la mujer: la «educación industrial» / 61

El trabajo como «salvaguardia» de la mujer: la educación «tercerista» / 65

La Iglesia católica: colaboración y conflicto / 67

La educación laica: una victoria aparente de los liberales radicales / 73

## **Conclusiones / 79**

## **Bibliografía / 83**

## **Anexo / 88**



*A mi hijo Mateo, alegría de mi vida.  
Y a mi abuela, que aprendió a leer y escribir  
pese a la oposición de su padre,  
quien pensaba que esas cosas  
no las hacían las mujeres decentes,  
porque solo servían para cartearse  
con los enamorados.*





Tengo muchas personas a quienes agradecer por apoyar esta investigación, en más de una manera.

En primer lugar, quiero expresar mi gratitud a Juan Maiguashca por su atenta lectura de los avances de investigación para este libro, y por su mística de trabajo, invaluable para guiar mi labor. Luego, con todo aprecio, al maestro Guillermo Bustos, quien me guió en esta tarea, intelectual y emocionalmente. También quiero expresar mi agradecimiento a Fernando López, Alejandro Aguirre y Armando Martínez por la lectura de las versiones previas a esta publicación.

A todos los miembros del Área de Historia de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, cuyo apoyo fue de gran ayuda.

A Silvia Narváez, funcionaria del Archivo de la Asamblea Nacional, por ayudarme a ubicar varias fuentes primarias.

A Juan Zabala por la fotografía tomada para este libro.

A mi amiga Marcia Izquierdo, a mis padres y a mi hijo, quienes me alentaron a seguir adelante durante el proceso.

A todos ellos mi gratitud sincera.



# Introducción

En la escuela nos enseñaron que la educación se amplió a todos los sectores de la sociedad luego de la Revolución liberal. Ya en el colegio –por lo menos en el colegio fiscal de señoritas donde yo estudié– nos explicaron que el gobierno liberal no solo había ampliado la educación pública sino que había dado a las mujeres tanto la posibilidad de instruirse como de trabajar. Era mi inquietud saber cómo se había producido este proceso.

Es así que la presente investigación examina la agenda pública y las prácticas de los gobiernos liberales radicales del período 1895-1912, respecto a la instrucción pública primaria en general y, a la de las mujeres, en particular, con la siguiente pregunta guía: ¿Cómo formularon los dirigentes políticos y burócratas de los gobiernos liberales radicales su agenda pública educacional general, y para las mujeres, y en qué forma la implementaron?

Este estudio se inscribe en la historia del Estado como institución y, en ese marco, busca describir la lógica de funcionamiento de la maquinaria estatal en el período de referencia.<sup>1</sup> El análisis conjunto de la agenda pública y de las prácticas respecto a la instrucción pública permite medir el grado de institucionalización del Estado durante la administración de los dirigentes liberales radicales, al contratar los planes con las ejecuciones efectivas.

Las fuentes primarias de esta investigación son los «Informes presidenciales», los «Informes ministeriales», los «Diarios de debate», así como las leyes y reformas sobre educación publicados entre 1895 y 1912. Aunque se podría considerar como un defecto de estas fuentes que registren únicamente las voces de quienes ejercían el poder y no la de quienes estaban sujetos o se oponían a este

1. Dos ejemplos de trabajos desde la historia del Estado como institución son los de Juan Manguashca: «El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895», en *Historia y región en el Ecuador*, Quito, FLACSO Ecuador / CERLAC / Instituto Francés de Estudios Andinos / Corporación Editora Nacional (CEN), 1994, p. 355-415; y «Dirigentes políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1880», en Juan Manguashca, edit., *Historia de América Andina*, vol. 5, *Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Libresa, 2003, p. 211-273.

—excepto los representantes de la oposición en los diversos Congresos—, al ser este un estudio del Estado, son precisamente las voces de quienes lo dirijan las que deben analizarse.

La serie «Informes ministeriales» se interrumpe entre 1902 y 1907, lo que generó un vacío de información que fue suplido con lo encontrado en los «Diarios de debate» (el registro de lo que se discutía en los Congresos) de la época, pero plantea la duda sobre la razón por la cual esos registros no fueron guardados o, en todo caso, fueron eliminados.

Aunque siempre es posible considerar un nivel de análisis más profundo, en el cual la agenda pública escondiera intereses individuales, regionales o de clase, el quehacer de este estudio se refiere al desempeño y la capacidad de los cuadros gubernamentales para lograr que el Estado funcionara como institución y no a su pertenencia a grupos sociales o filiaciones caudillistas.

El análisis del funcionamiento de la maquinaria del Estado se realiza con la ayuda de dos conceptos: «agenda pública» y «periferia social». La primera noción proviene del libro *La agenda de Colombia, 1819-1931*, de Armando Martínez, quien entiende por agenda pública un conjunto de acciones a ser ejecutadas por una persona, o un grupo de individuos, dotados de cierto poder dentro de un Estado, concebido como una persona jurídica con acción política que tiene tres funciones básicas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, dirigidas por una agenda planeada previamente.<sup>2</sup>

El concepto facilita la identificación de la gestión de los liberales radicales como una unidad de análisis histórico y, con ello, hace posible la revisión de las acciones, en el ámbito de la educación, de los encargados de las funciones Ejecutiva y Legislativa, en el ámbito de la educación, sacando a la luz, por un lado, lo que planificaron hacer y, por otro, lo que lograron ejecutar en la práctica. Esta metodología hace posible definir las características particulares de la gestión de los liberales radicales entre 1895 y 1912.

El otro instrumento conceptual utilizado es el de «periferia social», pues —de acuerdo a las fuentes investigadas— la relación del Estado con las mujeres fue, desde sus inicios, una frontera: las mujeres fuera de la comunidad política. Este concepto —propuesto por Juan Maiguashca en «Dirigentes políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos entre 1830 y 1880»— se refiere a los grupos sociales marginados (las mujeres y los grupos étnicos), incorporados lenta y progresivamente por el Estado al control institucional, en un accidentado proceso de integración nacional.<sup>3</sup>

2. Armando Martínez Garnica, *La agenda de Colombia 1819-1931*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008, p. 11-30.
3. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 216.

Mientras el concepto de Martínez permite caracterizar los rasgos particulares de la gestión de los liberales radicales en lo que se refiere a la educación en general, el de periferia social ayuda a identificar el problema particular de la educación femenina, en los capítulos I y III.

Esta investigación se torna necesaria porque el liberalismo ecuatoriano de fines del siglo XIX y principios del XX aún no ha sido analizado con los conceptos de la historia del Estado como institución. En su lugar, hay una relativa abundancia de estudios sobre los gobiernos nacionales, descritos en términos cronológicos, administración por administración.<sup>4</sup> También existen trabajos en los que estos gobiernos han sido analizados con un criterio socioeconómico que caracteriza al Estado como latifundista, terrateniente, burgués, entre otros.<sup>5</sup> Pero el estudio del funcionamiento diario de los cuadros políticos y burocráticos del período liberal radical, no se ha realizado aún.

Dadas las escasas fuentes secundarias sobre el manejo cotidiano de la maquinaria estatal en el período de análisis propuesto, la orientación provino de fuentes secundarias más generales. Entre otros materiales, las referencias a la experiencia de los gobiernos liberales latinoamericanos, la problemática educativa en general y de las mujeres en particular. Los de mayor relevancia corresponden a la investigadora Gabriela Ossenbach.

Según esta autora, los países de América Latina fueron parte de un espacio occidental común en el que, a lo largo del siglo XIX, emergieron sistemas públicos de enseñanza elemental para el conjunto de habitantes del territorio que administraba cada Estado. Con ritmos variables, este fenómeno se dio en todos los países de la región, vinculado a los ideales y proyectos ideológicos del Estado. Así, los sistemas de enseñanza se constituyeron en un modelo cultural, atado al desarrollo estatal, con componentes uniformes en todos los países, en lo ideológico y lo organizativo. Uno de los fundamentos normativos de estos Estados fue la proclamación de la igualdad, base sobre la cual todos los ciudadanos tenían derecho a acceder a la escuela. En este contexto, los sistemas escolares fueron agentes de difusión de los valores nacionales, en torno a una conciencia común, lo que les dio peso en las constituciones, en los proyectos de reforma y en la modernización estatal. Sin embargo, la inestabilidad política, la carencia de recursos y la prioridad de los gastos militares, obstaculizó la realización de los proyectos escolares. Pese a estas deficiencias, los normales creados

4. Entre otros, están los trabajos de Óscar Efrén Reyes, *Breve historia general del Ecuador*; Gabriel Cevallos García, *Historia del Ecuador*; Luis Robalino Dávila, *Eloy Alfaro y su primera época*, y Alfredo Pareja Diezcanseco, *Breve historia del Ecuador*.
5. Se pueden citar como los más relevantes, los trabajos de Enrique Ayala Mora, «De la revolución alfarista al régimen oligárquico liberal, 1895-1925»; *Historia de la Revolución liberal ecuatoriana*; «La Revolución liberal ecuatoriana: una perspectiva general, y de Rafael Quintero, *Una nación en ciernes*, escrito junto con Erika Silva, y *Mito del populismo en el Ecuador: análisis de los fundamentos del Estado ecuatoriano moderno (1895-1934)*.

por el Estado ofrecieron a las mujeres, sobre todo, de clase media baja, la oportunidad de ingresar a la enseñanza secundaria pública.<sup>6</sup>

Asimismo, una serie de textos tratan sobre la experiencia liberal ecuatoriana. En ellos se hace referencia, de manera diversa, a la educación en general y, específicamente a la de las mujeres. En un análisis amplio sobre el liberalismo ecuatoriano, Enrique Ayala Mora explica que los dirigentes de este movimiento entendieron desde un inicio que la consolidación de su triunfo político dependía de la creación de un mecanismo de reproducción ideológica, lo cual explica su empeño por establecer un sistema educativo oficial y laico que, en el lapso de una década, arrebató los centros de educación a la Iglesia y fundó otros tantos. Esos centros educativos tuvieron un contenido pedagógico anticlerical influido por el positivismo. A ellos se sumaron los colegios normales para la formación de maestros. La estrategia educativa, unida a la creación del Registro Civil, la regulación del contrato matrimonial y la beneficencia, logró que el Estado controlara amplias esferas de la sociedad civil, cuya administración fue confiada a una nueva burocracia secular. Para este autor, la educación laica fue la principal realización liberal, pues secularizó la enseñanza y puso en marcha programas de estudio basados en la «moral natural» racionalista.<sup>7</sup> Al ser esta una perspectiva general, el autor no hace ninguna referencia específica a la educación de las niñas.

Otra autora que se ocupa del período es Emanuelle Sinardet, quien asegura que el objetivo principal del liberalismo ecuatoriano, bajo la influencia del positivismo, fue «modernizar» el país para su mayor prosperidad y felicidad. Por lo tanto, el eje central de las reformas fue la creación de un Estado nacional centralizado, administrado por burócratas eficientes. Un segundo propósito fue la laicización, punto clave para entender la prioridad de los cambios planteados. Para esta autora, el sentido que le daban los liberales a la educación era el de «regenerar» a la población para hacer del hombre el motor del progreso y la modernización nacional, pues la educación y la pedagogía no solo fueron un sector a reformar sino los motores para concretar la Revolución liberal. El concepto pedagógico con el que se buscó manejar la instrucción pública estuvo basado

6. Gabriela Ossenbach, «Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)», tesis para la obtención del título de doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, s. f., p. 3-26; Gabriela Ossenbach, «La educación», en Enrique Ayala Mora, dir., *Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, París, UNESCO / Trotta, 2008, p. 429-442.
7. Enrique Ayala Mora, «De la revolución alfarista al régimen oligárquico liberal (1895-1925)», en *Nueva historia del Ecuador*, vol. 9, *Época republicana III*, Quito, CEN / Grijalbo, 1990, p. 147; Enrique Ayala Mora, «Política y sociedad en el Ecuador republicano 1830-1980», en *Política y sociedad. Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, 1980, p. 21; Enrique Ayala Mora, *Historia de la Revolución liberal ecuatoriana*, Quito, CEN / (TEHIS), 2002, p. 264-267; Enrique Ayala Mora, «La Revolución liberal ecuatoriana: una perspectiva general», en Sonia Fernández Rueda, comp., *El ferrocarril de Alvaro. El sueño de la integración*, Quito, CEN, 2008, p. 20-27.

en las teorías clásicas de Spencer, Rousseau y, sobre todo, Pestalozzi, dejando el «herbertismo» a un lado.

Sin embargo, para Sinardet, el proyecto educativo liberal tuvo un alcance limitado porque el número de alumnos de los normales fue escaso; tanto, que sus graduados para 1912 no llegaban a 30. La mayoría de estudiantes se retiraba antes de terminar los estudios, lo que solo cambió a partir 1930, cuando el Estado generó incentivos para los maestros.<sup>8</sup> En cuanto a las mujeres, la autora considera que fueron importantes para el proyecto liberal porque sus dirigentes políticos creían que podían apoyar la modernización y la cohesión nacional. El objetivo de los liberales era darles libertad económica y hacerlas partícipes de la producción y la modernización estatal.<sup>9</sup>

En esta breve revisión de trabajos generales sobre el liberalismo radical y la educación en el Ecuador considero a dos autoras más: Rosemarie Terán Najas, quien en su ponencia «Educación y laicismo en la época liberal: preceptores ecuatorianos y misiones alemanas», concluye que los avances del Liberalismo en materia educativa no superaron los ya realizados por el Progresismo;<sup>10</sup> y Sonia Fernández, cuya tesis doctoral «La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador (1925-1948)», sostiene que la educación laica en el país se consolidó en los años 1930 y 1940 del siglo XX, pues los cambios propuestos por el Liberalismo requirieron varias décadas para llevarse a cabo.<sup>11</sup>

Además de los trabajos generales, existen textos sobre la vida de las mujeres en el Ecuador durante el período de análisis de esta investigación. La literatura es extensa e interesante pero, por razones de espacio, se hace referencia únicamente a los artículos que tratan específicamente la educación femenina entre 1895 y 1912.

Ana María Goetschel ha estudiado con profundidad la situación de las mujeres en el liberalismo. En el marco general de la época, se ha ocupado de

8. Emanuelle Sinardet, «La pedagogía al servicio de un proyecto político: el herbartismo y el liberalismo en el Ecuador (1895-1925)», en *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 13, Quito, UASB-E / CEN / TEHIS, 1999, p. 25-41.
9. Emanuelle Sinardet, «La mujer en el proyecto nacional de la Revolución liberal ecuatoriana (1895-1925): ¿qué representación de la mujer?», en Francisco Morales Padrón, *XIII Coloquio de Historia Canario-Americana*, 1998, p. 1.441, 1.446, 1.454, en *Coloquios de Historia Canario Americana*, <<http://coloquioscanariasamerica.casadelcolon.com/index.php/CHCA/article/view/8232/7291>>. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2013.
10. Rosemarie Terán Najas, «Educación y laicismo en la época liberal: preceptores ecuatorianos y misiones alemanas», ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Historia, Montecristi, 2012. La ponencia fue expuesta verbalmente por la autora y aún no ha circulado ninguna versión impresa de la misma.
11. Sonia Fernández Rueda, «La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador (1925-1948): la «cuestión social» y la «escuela activa» y las nuevas ciencias humanas», tesis para la obtención del título de doctora en Historia, Quito, UASB-E, 2013, p. 19-27.



examinar su participación en el ascenso al poder de la Revolución liberal. Revisa los roles cumplidos por las «guarichas» (mujeres de los sectores populares que participaron en las guerras civiles), las mujeres de las capas medias y de las élites, quienes fueron parte activa del proceso, aunque su intervención no estaba legitimada social ni jurídicamente. Esta actividad revolucionaria, empero, no les permitió ganar autonomía ni acceso a derechos cuando el liberalismo llegó al poder. De todas maneras, según Goetschel, las mujeres tuvieron la oportunidad de adscribirse a los valores y necesidades de la temprana modernidad nacional a través de la formación escolar laica y los espacios públicos que se abrieron para que expresaran su opinión, aunque la posición liberal respecto de su participación política fue siempre ambigua.<sup>12</sup>

De acuerdo a Goetschel, el ingreso de las maestras en la esfera pública fue parte de la irrupción de las capas medias a la escena nacional. Sus integrantes adscribieron al proyecto liberal que buscaba centralizar en el Estado el poder que habían tenido la Iglesia o los particulares. Basada en el testimonio de Zoila Ugarte, una representante del pensamiento liberal ilustrado, muestra que las mujeres de la época defendieron su derecho a la educación: «es demasiado cruel que los egoístas quieran hacer de la mujer un simple biberón humano y nada más humillante que destinarla al papel de hembra inconsciente».<sup>13</sup>

Mientras tanto, Martha Moscoso se ocupa de estudiar la estructura de las relaciones familiares a comienzos del siglo XX y, en este contexto, explica los efectos de las medidas tomadas por el liberalismo en la vida de las mujeres. Concluye que tales acciones tuvieron que ver «más bien con la forma que con la esencia», pues las costumbres morales se mantuvieron y garantizaron en las leyes.<sup>14</sup> Aunque no realiza un estudio detallado de la educación femenina, afirma que la Iglesia temía que el laicismo pervirtiera a la mujer y destruyera a la familia pero, para poder enfrentar al Estado, adoptó ciertas ideas liberales, como el amor a la patria. A pesar de todo, el liberalismo no logró incidir significativamente en el

12. Ana María Goetschel, «El liberalismo y las mujeres», en Rafael Barriga, edit., *El tiempo de Alfaro*, Quito, Odysea, 2009, p. 32-37; Ana María Goetschel, «Las paradojas del liberalismo y las mujeres: coyuntura 1907-1909», en Valeria Coronel y Mercedes Prieto, coord., *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, Quito, FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, 2010, p. 235-236.

13. Ana María Goetschel, *Educación de las mujeres. Maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*, Quito, FLACSO Ecuador / Abya-Yala, 2007, p. 75-94, 103, 106; Ana María Goetschel, «Zoila Ugarte de Landívar, «Nuestro ideal»», en *La Mujer*, Quito, abril de 1905, citado por Ana María Goetschel, *Orígenes del feminismo en el Ecuador*, Quito, CO-NAMU, 2006, p. 24.

14. Martha Moscoso, «Discurso religioso y discurso estatal: la mujer sumisa», en Martha Moscoso, edit., *Y el amor no era todo... Mujeres, imágenes y conflictos*, Cayambe, Abya-Yala, 1996, p. 24, 52-53.

concepto de familia ni en las funciones tradicionales de género.<sup>15</sup> De acuerdo a Moscoso, las jerarquías sociales permanecieron intactas, pues la Iglesia católica y los nuevos administradores estatales coincidieron en que la familia debía ser cristiana y transmitir valores tradicionales a los hijos. Para esta investigadora, lo novedoso de la época fue la cantidad de maestras que se formaron y emplearon, en un régimen laico, así como la inclusión de las mujeres en labores relacionadas con su rol tradicional.<sup>16</sup>

Asimismo, los estudios de Kim Clark sobre la situación de la infancia en el Ecuador a inicios del siglo XX muestran que todos los actores políticos concordaban, más allá de sus diferencias ideológicas, en que la faceta más importante de la identidad femenina era la de madre, por lo cual la maternidad se convirtió en el principal argumento para abogar por su educación. El Estado aprobó presupuestos y cargos públicos para cuidar de la infancia, lo que permitió a las mujeres de las élites encontrar espacios para su desarrollo personal, desde donde promovieron la intervención de los comportamientos morales, la modelación de la esfera doméstica y el control de la vida sexual de la población.<sup>17</sup>

Este libro contribuye a la literatura mencionada con un análisis que se inscribe, mediante el uso de instrumentos conceptuales como «agenda pública» y «periferia social», en la historia del Estado como institución, e indaga el proceso de institucionalización del Estado entre fines del siglo XIX y principios del XX, en un contexto centrado en las perspectivas de la historia social, cultural, de las mujeres o de la historia política general.

Asimismo, los textos referidos tratan al período liberal como una totalidad, en cuanto que esta investigación lo desglosa, pues entre 1895 y 1925 hubo por lo menos dos tipos de liberalismo: el radical, datado entre 1895 y 1912; y el posalfarista, que va de 1912 a 1925. Aunque la generalización es útil y necesaria, una vez que la historiografía ha realizado esta tarea, también es beneficioso también trabajar sobre las particularidades de cada etapa, con el propósito de comprender de mejor manera la experiencia liberal en su totalidad.

El estudio intensivo del período liberal radical permite obtener algunos datos que pueden resultar de interés para el debate historiográfico, como por ejemplo: si las medidas tomadas por el liberalismo radical, en cuanto a las mujeres, constituyeron una ruptura o apoyaron la consolidación de la maquinaria estatal, mediante

15. Martha Moscoso, «El papel de las mujeres en la educación familiar en Ecuador. Inicios del siglo XX», en Pilar Gonzalbo Aizpuru, coord., *Familia y educación en Iberoamérica*, México DF, El Colegio de México, 1999, p. 286-287, 289-293.

16. Martha Moscoso, «Familia y sociedad en el período liberal», en S. Fernández Rueda, comp., *op. cit.*, p. 73-76, 83-86; M. Moscoso, «El papel de las mujeres...», p. 294-296.

17. Kim Clark, «Género, raza y nación: la protección a la infancia en el Ecuador, 1910-1945», en Martha Moscoso, comp., *Palabras de silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*, Cayambe, Abya-Yala / DGIS Holanda / UNICEF, 1995, p. 225-252.

la incorporación de la periferia social a su control; la revisión de la idea de que la burocracia estatal se modernizó en este período histórico, y finalmente, una reconsideración respecto al aporte original de los dirigentes liberales radicales en el proceso de secularización del Estado que, de acuerdo a los documentos, proviene de la noción práctica del «trabajo», como fundamento de la moral laica.

Dos novedades relevantes, producto del trabajo con fuentes primarias, son: a) que el examen año por año del desempeño, en el ramo de la educación, de los cuadros gubernamentales del liberalismo radical en el ramo de la educación, entre 1895 y 1912, muestra que la burocracia liberal, por lo menos en materia educativa, no fue competente; y ese factor fue clave en la demora de los cambios planteados en su agenda pública, a lo que se sumaron: la inestabilidad política, la escasez de recursos económicos y la campaña en contra que mantuvo la Iglesia y, b) que la originalidad de la normativa liberal radical requiere ser matizada, pues la primera Ley de Instrucción Pública, promulgada en 1897, provino de un proyecto original de 1894, es decir, del período Progresista, cuyos integrantes eran enemigos políticos de los liberales radicales, a quienes derrocaron del poder.

Este último dato plantea la posibilidad de que la agenda pública liberal radical no fuera una ruptura con el pasado, sino la continuación de un proceso de larga duración en la formación del Estado nacional. Con esta idea guía se plantea la posibilidad de que la agenda pública educativa del período 1895-1912 haya sido un paso más del proceso normativo republicano, tal como se desarrolló a partir de la fundación de la república, en 1830.

Para comprobar si lo planteado podía tener una base de verdad, se estudió tanto el primer Código Civil ecuatoriano (1861) como las constituciones entre 1812 y 1929, con resultados interesantes. Por ejemplo, en el Código Civil existió una actitud abierta hacia las mujeres, cosa inesperada, ya que en estudios como «Dirigentes políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1890», de Juan Maiguashca, se sostiene que la situación de las mujeres en los países andinos había sufrido un retroceso luego de la Independencia.<sup>18</sup> Por otro lado, la revisión de las constituciones muestra una tendencia creciente a favorecer la educación, particularmente primaria, que se transformó en un derecho civil desde 1878, es decir, más de tres lustros antes de que los dirigentes políticos liberales radicales tomaran el poder.

Estos hallazgos, como se señaló en un párrafo anterior, permitieron formular la hipótesis de que la agenda liberal radical no fue una ruptura estructural respecto a las decisiones que previamente habían tomado otros gobiernos respecto a la periferia social que constituían las mujeres. Dirigentes políticos anteriores a la Revolución liberal ya había intentado incorporar a las mujeres al control estatal, si bien con medidas ambiguas entre lo laico y lo católico; de manera

18. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 228.

similar ocurre con la ampliación de la cobertura educativa, tema que se explica con detenimiento en el capítulo I.

De todas maneras, la continuidad no implica que los liberales radicales carecieran de originalidad, pero esta se sitúa en un lugar distinto. Como señalé, esta investigación sugiere que la innovación de los dirigentes liberales radicales y sus cuadros burocráticos fue incluir el concepto de «trabajo» como base de la nueva moral que buscaban imponer a la sociedad.

Una vez realizadas las definiciones y delimitaciones, es momento de resumir brevemente el contenido del texto que se desarrolla a continuación. Se divide en tres capítulos: el primero identifica la dirección de la normativa republicana del Ecuador en el siglo XIX, en lo que se refiere a la mujer y a la educación, donde se revisan los logros del Código Civil de 1861 y las constituciones aprobadas entre 1812 y 1912, como ya se indicó.

Para demostrar la continuidad del proceso normativo, el capítulo II inicia con la adopción de los liberales radicales del proyecto de ley progresista de 1894. Acto seguido, se caracteriza la agenda pública respecto a educación en general y los problemas que encontraron los dirigentes políticos y cuadros burocráticos para su gestión.

El capítulo III se centra en la educación primaria de las mujeres. Aquí se ve al Estado liberal radical irrumpir en esta periferia social, en una incursión compleja, que despertó resistencias sociales e institucionales. Aunque el tema podría ampliarse, por el espacio y tiempo disponibles, se limita a dos aspectos esenciales de la agenda pública del período y se caracterizan los esfuerzos y frustraciones de los dirigentes políticos y cuadros burocráticos en la práctica educativa.



## CAPÍTULO I

# La normatividad republicana sobre las mujeres y la instrucción pública en el siglo XIX

La normativa republicana del Ecuador avanzó lentamente durante el siglo XIX, en busca del control espacial y social.<sup>19</sup>

Cuando la república ya tenía más de 30 años de creación, las mujeres ecuatorianas seguían regidas por las normas del imperio español,<sup>20</sup> pero en 1861 se promulgó el Código Civil, cambio que aún no ha sido valorado suficientemente. Lo que ese Código determinó respecto a las mujeres, es decir, las demandas y derechos que la república planteó para ellas, es lo que se analiza a continuación.

### EL CÓDIGO CIVIL DE 1861

Conseguida la Independencia, la República del Ecuador se comprometió a crear un nuevo orden social cuyos cimientos fueron la libertad, la igualdad y la fraternidad entre todos sus miembros. Para poner en práctica este plan, se ideó un itinerario. Los primeros en entrar fueron los hombres propietarios, blancos o mestizos; los restantes: hombres sin propiedad, indígenas, esclavos y mujeres, tenían que esperar su turno en la periferia social. ¿Cuál era el proyecto de incorporación de estos grupos? En el caso de las mujeres, lo primero fue empujarlas a regresar al hogar. Los dirigentes políticos republicanos trabajaron de manera consciente para alejar a las mujeres del escenario público, dado que ellas habían participado en forma activa en el proceso revolucionario y podían avivar la inestabilidad política que se vivía por entonces. Por ejemplo, Vicente Rocafuerte, luego de la Batalla de Miñarica en la que tuvieron participación activa las mujeres, impulsó la masculinización del ámbito público.<sup>21</sup>

19. *Ibid.*, p. 255.

20. Alberto Wray Espinosa, «El sistema jurídico ecuatoriano», en E. Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13, *Ensayos generales II*, Quito, CEN / Grijalbo, 1995, p. 180.

21. Carmen Mc Evoy, «De la república utópica a la república práctica: intelectuales y artesanos en la forja de una cultura política en el área andina (1806-1878)», en J. Maiguashca, edit., *Historia de América Andina*, vol. 5, *Creación de las repúblicas y formación de la nación*, p. 363.

Pasado el año de 1859, durante el cual Ecuador casi dejó de existir, los dirigentes políticos se propusieron reorganizar el Estado. En ese contexto, el Congreso de 1861 encargó a la Corte Suprema de Justicia la elaboración de un Código Civil que pusiera orden en el sistema jurídico nacional. Esta última instancia se pronunció por «acoger el de la República de Chile, [que] «había encargado la formación de esta obra a una muy respetable comisión, poniendo a su frente al Sabio Colombiano, señor Doctor Andrés Bello [...] y prefirió adoptarlo «haciendo solamente una que otra variación, que la diferencia de circunstancias y el bien de la claridad hicieran necesaria»».<sup>22</sup> De este modo empezó a aplicarse en Ecuador el Código Civil de Andrés Bello, aprobado en Chile, seis años antes.

Al ser las relaciones familiares materia de su control, el Código Civil se ocupó de las mujeres y, en esta medida, se convirtió en la primera normativa de la agenda pública republicana respecto a ellas, como sujetos de derechos y obligaciones. Por esta razón, su estudio nos permite conocer lo que los dirigentes políticos estatales consideraron importante reglamentar respecto de su conducta: aquello que debía ser protegido y lo que era sancionado. Al tratarse de un Código adaptado, emprender en la comparación con el original chileno ayuda a identificar los cambios adoptados en el país, de acuerdo a las concepciones propias de los dirigentes y cuadros burocráticos que, en ese momento, dirigían el Estado ecuatoriano.

El Código Civil original se concibió como un instrumento para proteger a las mujeres de los abusos de la autoridad marital, organizar y ampliar el beneficio de la separación de bienes, disminuir la desigualdad de los efectos civiles del divorcio canónico, regular la sociedad de gananciales y garantizar la conservación de los bienes raíces de la familia de la mujer.<sup>23</sup> Sin embargo, al analizar los Códigos Civiles chileno y ecuatoriano es evidente que las mujeres no tuvieron derecho a representarse a sí mismas y dependían siempre de un varón –padre, marido, tutor o curador–, quien podía determinar, incluso, su lugar de residencia. Además, el régimen de matrimonio siguió siendo determinado por el derecho canónico.<sup>24</sup>

22. Comunicado de la Corte Suprema al Ministro del Interior del Ecuador, 16 de setiembre de 1857, en Andrés Bello, *Obras completas. Código Civil I*, Caracas, Fundación La Casa de Bello, 1981 [1954], p. 321.

23. Mensaje del presidente Manuel Montt y el ministro de Justicia, Francisco Javier Ovalle, con el que remitieron el proyecto de Código Civil al Congreso, 22 de noviembre de 1855, cit. en A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, p. 5.

24. «Código Civil, Título preliminar y Libro I, Registro Auténtico 1860», 3 de diciembre de 1860, art. 38 y 67, p. 5 y 8, [versión PDF], Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador (AANE); A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 43 y 71, p. 52, 70; «Código Civil», p. 12, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 103. En el proyecto de Andrés Bello de 1853 existía un artículo que no fue utilizado en la versión final: «Para la validez del matrimonio se requiere: 1o. Edad púber. 2o. El consentimiento de los contrayentes. Son incapaces de prestar este consentimiento los que se hallan en estado de demencia o locura. 3o. Que no haya impedimento dirimente

Una primera diferencia entre los dos códigos es que el ecuatoriano no incluyó el artículo que regulaba la endogamia, mientras que el chileno expresamente advertía: «el matrimonio entre personas que fueren afines en cualquier grado de la línea recta, no producirá efectos civiles; aunque el impedimento haya sido dispensado por autoridad eclesiástica».<sup>25</sup> Una razón para la eliminación ecuatoriana de este artículo podría ser la intención de proteger la propiedad familiar, toda vez que el mismo código eliminó los privilegios del mayorazgo. O quizás la endogamia en línea directa era socialmente censurada y no se consideró necesario incluirla. Sin embargo, para saberlo con certeza se requiere más investigación en archivos sobre los matrimonios de la época.

La edad para casarse también variaba. Mientras el ecuatoriano determinaba los 21 años como edad mínima para contraer matrimonio sin el consentimiento de los padres, el chileno extendía la edad a los 25. Del mismo modo, en el código ecuatoriano hasta los 18 años los padres podían negar su consentimiento sin mediar explicaciones, mientras que en el chileno esta edad ascendía a los 21.<sup>26</sup>

El código ecuatoriano también era más flexible respecto de las consecuencias de un casamiento sin la licencia paternal, decía: «El que no habiendo cumplido veintiún años se casare sin consentimiento de un ascendiente, estando obligado a obtenerlo, o sin que el competente juzgado haya declarado irracional el disenso, podrá ser desheredado hasta en la tercera parte por aquel o aquellos, cuyo consentimiento le fue necesario».<sup>27</sup> Esta sanción era más drástica en el código de Bello, donde el contrayente podía ser desheredado «no solo por aquel o aquellos cuyo consentimiento le fue necesario, sino por todos los otros ascendientes. Si alguno de estos muere sin hacer testamento, no tendrá el descendiente más que la mitad de la porción de bienes que le hubiera correspondido en la sucesión del difunto».<sup>28</sup>

El código chileno también estableció algunas determinaciones para las segundas nupcias que fueron eliminadas del Código Civil ecuatoriano, como por ejemplo:

Cuando un matrimonio haya sido disuelto o declarado nulo, la mujer que está embarazada no podrá pasar a otras nupcias antes del parto, o (no habiendo señales de preñez) antes de cumplirse los doscientos setenta días subsiguientes a la disolución o declaración de nulidad. Pero se podrán rebajar de este plazo todos los

para la unión de los contrayentes; o que de la autoridad competente se haya obtenido dispensa del impedimento. 4o. Que el matrimonio se contraiga ante competente sacerdote y a presencia de dos testigos a lo menos», en A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, p. 99.

25. *Ibid.*, art. 104, p. 100.

26. «Código Civil», art. 101-103 y 107, p. 12-13, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 106-108 y 112, p. 104-105 y 107.

27. «Código Civil», art. 109, p. 13, AANE.

28. A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 114, p. 109.



días que hayan precedido inmediatamente a dicha disolución o declaración, y en los cuales haya sido absolutamente imposible el acceso del marido a la mujer.<sup>29</sup>

De todas maneras, los dos códigos determinaban lo mismo en cuanto a las obligaciones de la mujer respecto al marido, deberes que no eran recíprocos. Por la potestad marital ellas perdían el control de sus bienes, la libertad de definir su lugar residencia y la autonomía para asistir a juicios:

Art. 125.- La potestad marital es el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y bienes de la mujer.

Art. 126.- El marido tiene derecho para obligar a su mujer a vivir con él y seguirle a donde quiera que traslade su residencia. Cesa este derecho cuando su ejecución acarrea peligro inminente a la vida de la mujer. La mujer, por su parte, tiene derecho a que el marido la reciba en su casa. [...]

Art. 129.- Sin autorización escrita del marido, no puede la mujer casada comparecer en juicio, por sí, ni por procurador, sea demandando o defendiéndose. [...]

Art. 130.- La mujer no puede, sin autorización del marido, celebrar contrato alguno, ni desistir un contrato anterior, ni remitir una deuda, ni aceptar o repudiar una donación, herencia o legado, ni adquirir a título alguno oneroso o lucrativo, ni enajenar, hipotecar o empeñar.<sup>30</sup>

No obstante, en el código ecuatoriano se introdujo un artículo, que no aparece en el chileno, relativo a la ejecución de contratos: «No puede oponerse la nulidad fundada en la falta de autorización sino por la mujer o por el marido, o por sus herederos».<sup>31</sup> Esto significa que las mujeres ecuatorianas podían contar con mayor libertad para realizar trámites jurídicos, siempre que su familia estuviera de acuerdo con ella o no denunciase su desacuerdo ante un juez.

Los dos códigos introdujeron algunas determinaciones económicas para las mujeres que ejercían una profesión (directora de colegio, maestra de escuela, actriz, obstetra, posadera, nodriza), en las que se presumía la autorización del marido. Las mujeres comerciantes estaban sujetas al Código de Comercio y no al Civil, en todo aquello que se refería a sus negocios.<sup>32</sup> Sin embargo, no podían ser albaceas sin autorización del marido y, de serlo, solo les era permitido comprometer sus propios bienes.<sup>33</sup> En todo caso, no se establecía distinción por

29. *Ibid.*, art. 128, p. 118.

30. «Código Civil», p. 15-16, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 132-144, p. 123-127.

31. «Código Civil», art. 141, p. 16, AANE.

32. *Ibid.*, art. 144 y 145, p. 17; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 150-151, p. 130-131.

33. «Código Civil. Libro III», p. 38, AANE; «Código Civil. Libro IV», art. 1.258-1.554, p. 4-17, *ibid.*, A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 1.273-1.579, p. 269-491.

sexo o primogenitura para los herederos si no existía testamento,<sup>34</sup> pero mientras el código chileno determinaba que las mujeres no podían ser testigos en los juicios testamentarios, el ecuatoriano no incluía este impedimento.<sup>35</sup>

Los dos códigos permitían a las mujeres solicitar la separación de bienes (sin divorcio) por insolvencia o por una administración fraudulenta del marido, en cuyo caso debía nombrarse un curador que manejara los bienes.<sup>36</sup> Si bien los dos códigos admitían el divorcio, la decisión no dependía del Estado sino de la Iglesia, basada en el Derecho Canónico, aunque los efectos civiles (bienes, libertad personal y educación de los hijos) dependían de una decisión judicial, es decir, del Estado.

La forma en que se trataba a las mujeres en los casos de divorcio hace notoria la diferencia respecto a los derechos de los hombres, pues el adulterio femenino tenía consecuencias jurídicas que el masculino no. Además de la reprobación moral que implicaba una relación extramarital, el hecho de que estuviera reglamentada en el Código Civil tenía que ver con la garantía que ofrecía el Estado a sus ciudadanos —entre los que no se encontraban las mujeres— del derecho a la herencia legítima. La mujer que incurría en adulterio perdía el acceso a las ganancias que produjeran sus propios bienes, los cuales ya habían sido entregados a la administración del marido al momento del matrimonio, así como a las donaciones que el marido le hubiera realizado.<sup>37</sup>

La preocupación por la familia, y por el rol que dentro de ella debía cumplir la mujer, se expresaba también en las normas respecto a los hijos, iguales en los dos códigos. Por ejemplo, el marido no podía dejar de reconocer a los hijos nacidos en el matrimonio, aunque sospechase adulterio, hasta que este fuera dictaminado por un juez.<sup>38</sup>

En caso de adulterio, la mujer podía ser citada pero no obligada a comparecer. Su testimonio en la concepción de un hijo no era aceptado como válido. Pero si el adulterio llegaba a dictaminarse, la madre debía indemnizar al marido y a cualquier otro reclamante.<sup>39</sup> Para el caso de los hijos nacidos en la etapa de divorcio se dictaron medidas que garantizaban el honor del marido, como la

34. «Código Civil. Libro III», art. 967, p. 4, AANE; Andrés Bello, *Obras Completas. Código Civil de la República de Chile II*, art. 982, p. 46, Caracas, Fundación La Casa de Bello, 1981; A. Bello, *Obras Completas. Código Civil I y II*, Caracas, Fundación la Casa de Bello, 1981 [1954].

35. A. Bello, *Obras completas. Código Civil II*, p. 71; «Código Civil. Libro III», art. 997, p. 8-9, AANE.

36. «Código Civil», art. 146-157, p. 17-19, *ibid.*; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 152 y 167, p. 132-141.

37. «Código Civil», p. 16-20, *ibid.*; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 168-177, p. 139-143.

38. «Código Civil», art. 175-183, p. 21, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 181-189, p. 148-183.

39. *Ibid.*, *ibid.*

custodia y privación de libertad de la mujer; pero si el afectado no solicitaba su adopción, el Estado lo obligaba a aceptar lo que ella declarara respecto al hijo.<sup>40</sup>

Como la propiedad privada de los ciudadanos era uno de los asuntos regulados por el Código Civil, la legitimidad de los hijos era de su esencial interés, por lo que determinó sanciones para las mujeres que actuaban de manera dolosa respecto de la paternidad de sus descendientes, así como sobre el modo en que debían proceder los maridos que se consideraran engañados. Se hacía referencia esencialmente a las mujeres que contraían segundas nupcias.<sup>41</sup>

Los Códigos Civiles determinaban que el padre tenía, de manera exclusiva, la patria potestad de los hijos y a él se le debía absoluto sometimiento. Las madres que habían dado «motivo» a un divorcio (adulterio) no podían acceder al cuidado de su prole, con el fin de evitar que «su depravación pudiera pervertir a los hijos». Los descendientes varones mayores de cinco años quedaban al cuidado del padre, a menos que el juez determinara lo contrario, por depravación del padre (en este caso, hacía referencia a vicios como el alcoholismo). Los padres ilegítimos no podían reclamar alimentos de sus hijos pero las madres ilegítimas sí tenían derecho de hacerlo.<sup>42</sup> Esto último da cuenta de la preocupación de los legisladores por el desvalimiento de las mujeres cuando envejecían.

El código chileno determinaba que no podían «obtener habilitación de edad por el magistrado las mujeres que viven bajo potestad marital, aunque estén separadas de bienes; ni los hijos de familia; ni los menores de veintiún años, aunque hayan sido emancipados».<sup>43</sup> Pero este artículo no fue incluido en el código ecuatoriano, lo cual significaría, al menos en teoría, que las mujeres podían acceder a dicha habilitación porque no se encontraba expresamente prohibida. De todas maneras, en los dos códigos las mujeres y sus bienes debían tutelarse porque ellas no podían administrarse ni administrarlos de manera independiente.<sup>44</sup>

Asimismo, los códigos limitaban la tutela femenina de los hijos al cumplimiento de varias condiciones: a) no haber estado divorciada por causa de adulterio; b) no haber mostrado mala conducta (sin tipificarla) y, c) no haberse vuelto a casar.<sup>45</sup> Mientras otras medidas legales que hacen referencia a la moral se explican por su probable influencia en la propiedad privada o la herencia, es-

40. «Código Civil», p. 22, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 192-195, p. 186-189.

41. «Código Civil», p. 23-24, *ibid.*; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 200-211, p. 158-170.

42. «Código Civil», art. 212-287, p. 25-32, *ibid.*; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 219-243, p. 177-225.

43. *Ibid.*, art. 299, p. 229.

44. «Código Civil», p. 36-37, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 340-349, 256-258.

45. «Código Civil», p. 37-38, AANE; A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, art. 358, p. 261.

tas se refieren únicamente a la apreciación moral de las mujeres, cuyo propósito coercitivo podría haber sido desanimarlas de romper con la relación marital, dada la improbabilidad de conservar a sus hijos.

De este examen comparativo se deduce que la agenda pública del Estado republicano convirtió a las mujeres en sujetos regulados por el derecho privado antes que por el derecho público. Pero, en la medida que se le impusieron obligaciones, también se les garantizaron derechos, aunque no fuera más que en términos de su función familiar. Las leyes las trataron más como necesitadas de protección que de igualdad.<sup>46</sup>

El Código Civil, tal como fue concebido por Bello, dio estabilidad a las relaciones cotidianas, aún en medio de los conflictos políticos, y cumplió con el propósito de su autor de evitar la discrecionalidad, descartando lo personal y atrabiliario.<sup>47</sup> Pocas veces la decisión sobre un caso dependía de la voluntad de un juez, pues en la mayoría de las sanciones estaban previamente reguladas.

El Código Civil ecuatoriano fue más flexible con las mujeres que el original chileno, aunque, en el contexto general, pesaban sobre ellas las mismas condiciones. Disposiciones como la disminución de la edad requerida para casarse, la imposición de sanciones menos drásticas por hacerlo sin consentimiento previo, una menor limitación a las segundas nupcias, la declaración de que la nulidad de contratos solo podía ser reclamada por la familia nuclear, la posibilidad de emanciparse, así como la libertad para actuar como testigo testamentaria, en su conjunto, dan la idea de una normatividad menos rígida en el control de las mujeres y donde ellas tuvieron mayor capacidad de decidir, dentro de los límites sociales a los que debían atender.

El análisis del Código Civil deja dos ideas claras. La primera es que la declaración de los liberales radicales respecto a que el Ecuador era, hasta su llegada al poder, «un país estancado por décadas de gobiernos conservadores ultramontanos y oscurantistas»<sup>48</sup> constituye, cuando menos, una exageración que merece ser revisada por la historiografía nacional. La segunda es que la normatividad liberal radical fue una continuación de las medidas que ya otros dirigentes políticos del Estado republicano habían tomado en el proceso de penetración de la periferia social constituida por las mujeres.

Un examen más detallado sobre este último punto se presenta en el capítulo III, por ahora pasamos a analizar la manera en que las constituciones abordaron la educación, con el propósito de conocer los antecedentes de las acciones tomadas por los liberales radicales en el área de la instrucción pública.

46. Maxine Molyneux, *Movimientos de mujeres en América Latina*, Madrid, Cátedra, 2003, p. 266.

47. Pedro Lira Urquieta, «Introducción», en A. Bello, *Obras completas. Código Civil I*, p. XLI.

48. E. Sinardet, «La pedagogía al servicio...», p. 27.

## LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES (1812-1929)

Como se mencionó anteriormente, las mujeres no fueron incluidas en el goce de derechos que, con la llegada de la república, tuvieron los hombres propietarios. Aunque no se la excluyó definitivamente, se le impusieron por lo menos un par de condiciones. La primera fue, como hemos visto, regresar a casa y hacerse cargo del hogar republicano. Se podría decir que el Código Civil se proponía ayudarla en esta tarea. Pero hubo una segunda condición: que se educara, pues ello garantizaba que formaría buenos ciudadanos. A continuación se describe brevemente cómo se manejó este asunto en las constituciones del actual Ecuador, entre 1812 y 1929.

La «Declaración de Quito» de 1812, proclamada para respaldar al depuesto rey de España, Fernando VII, y considerada como la «constitución fundadora» de lo que hoy es la república del Ecuador, mandaba en la sección segunda de los «Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las provincias que forman el Estado de Quito»:

Toca también al Poder Ejecutivo el desempeño del Gobierno económico en todos los Ramos de la Administración Pública y de Hacienda y de Guerra que hasta el día han estado á cargo de los Presidentes igualmente que la protección de todos los Ramos de la industria, educación y prosperidad pública, y de todos los establecimientos dirigidos á este fin.<sup>49</sup>

Una vez concluidas las guerras de Independencia, se promulgó en Cúcuta la Constitución de la república de Colombia (1821) que dio al Congreso la atribución de «promover por leyes la educación pública y el progreso de las ciencias, artes y establecimientos útiles; y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento».<sup>50</sup> Con ello, la responsabilidad que la «Declaración de Quito» había entregado al poder Ejecutivo pasó al Legislativo, que tuvo a su cuidado el ramo de la instrucción en las siguientes constituciones (1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861) hasta 1869, con algunas variaciones.

En 1830 solo se hablaba de educación pública,<sup>51</sup> pero en 1835 y en 1843 se añadieron las ciencias y las artes.<sup>52</sup> En 1845 se asignaron recursos para esos

49. «Constitución Quiteña de 1812», art. 23, 15 de febrero de 1812, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, t. IV, apéndice, vol. I, Quito, IGM, 1980, p. 11-15, 20. La escritura consta así en el original.

50. «Constitución Grancolombiana de 1821», Cúcuta, 6 de octubre de 1821, en *ibid.*, p. 91-93, 113.

51. «Constitución de 1830», p. 155-156, 166, en *ibid.* Presidente de la Convención: José Fernández Salvador, presidente de la República: Juan José Flores, 23 de septiembre de 1830, en Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Ed. Universitaria, 1975, p. 11-12.

52. «Constitución de 1835», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 176, 190, 198-199. Presidente de la Convención: José Joaquín de Olmedo, presidente de la República: Vicente Rocafuerte, Quito,

ramos.<sup>53</sup> En 1851, por primera vez –y única durante el período analizado– se designó un ministro de Culto e Instrucción Pública, pero se eliminó la referencia a los recursos económicos.<sup>54</sup> En 1852 nuevamente fueron situados recursos económicos para la instrucción pública, sin incluir la nominación del ministro.<sup>55</sup>

Esta última Constitución, de 1852, corresponde al gobierno de José María Urbina, militar nacionalista que se preocupó de difundir los valores liberales democráticos y cuyo ministro del Interior, Marcos Espinel, aseguraba que la educación universitaria debía ser competencia del sector privado pero que la primaria era de responsabilidad del Estado porque sin instrucción las clases populares constituían un peligro al orden público y con ella, en cambio, era posible integrar al país.<sup>56</sup>

En 1861, durante la primera administración de Gabriel García Moreno, se promulgó la Constitución que sirvió de referencia a las demás Constituciones del siglo XIX,<sup>57</sup> la novedad fue que se entregó la responsabilidad de la instrucción pública a las Municipalidades;<sup>58</sup> responsabilidad que desapareció ocho años después, en 1869, durante la segunda administración de García Moreno, cuando retornó a manos del Congreso y volvió a mencionarse la entrega de recursos.<sup>59</sup> Estos cambios en la administración educativa tenían relación con un mayor control e institucionalización del Estado que, de acuerdo a Juan Maiguashca, comenzó a extenderse a partir de la década de 1850, por razones económicas y políticas:

Resulta que la incorporación del país a la economía internacional, que empezó en esa década, no solo benefició a las economías regionales, también fue responsable del aumento de las rentas públicas, cosa que dio fondos para gastos ad-

13 de agosto de 1835, en F. Trabucco, *op. cit.*; «Constitución de 1843», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 202-203 y 215. Presidente de la Convención: Francisco Marcos, presidente de la República: Juan José Flores, Quito, 1 de abril de 1843, en F. Trabucco, *op. cit.*

53. «Constitución de 1845», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 226-227 y 247. Presidente de la Convención: Pablo Merino, presidente de la República: Vicente Ramón Roca, Cuenca, 8 de diciembre de 1845, en F. Trabucco, *op. cit.*

54. «Constitución de 1851», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 253-255, 265 y 276. Presidente de la Convención: Ramón de la Barrera, presidente de la República: Diego Noboa, Quito, 27 de febrero de 1851, en F. Trabucco, *op. cit.*

55. «Constitución de 1852», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 286-287 y 305. Presidente de la Convención: Pedro Moncayo, presidente de la República: José María Urbina, Guayaquil, 6 de septiembre de 1852, en F. Trabucco, *op. cit.*

56. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 233; J. Maiguashca, «El proceso de integración...», p. 379.

57. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 240.

58. «Constitución de 1861», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 319-320, 327, 331 y 337. Presidente de la Convención: Juan José Flores, presidente de la República: Gabriel García Moreno, Quito, 1 de abril de 1861, en F. Trabucco, *op. cit.*

59. «Constitución de 1869», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 345-346, 36. Presidente de la Convención: Rafael Carvajal. Presidente de la República: Gabriel García Moreno, Quito, 11 de agosto de 1869, en F. Trabucco, *op. cit.*

ministrativos. Por otro lado, aparecieron verdaderos empresarios políticos como Urvina y García Moreno, que utilizaron el poder central para formular e implementar reformas de aliento nacional. Por fin, el relativo éxito obtenido con algunas de ellas, como la manumisión de esclavos, la abolición del tributo indígena, presagió otras en un futuro cercano, como una mayor centralización de la gestión estatal. Como resultado de todos estos factores, el estado comenzó a intervenir en la periferia con mayor intensidad y eficacia.<sup>60</sup>

No deja por ello de llamar la atención que en menos de 40 años de vida institucional el Ecuador haya tenido ocho cartas constitucionales –y otras tantas a lo largo del siglo XIX– pero que las novedades en el área de la educación no hayan sido mayores. Al dar una explicación sobre el tema, Alberto Wray indica que si solo se atiende al número de constituciones podría creerse que el régimen constitucional ecuatoriano fue inestable, pero al revisar sus contenidos «se descubrirá que las modificaciones entre una carta política y la siguiente son generalmente poco significativas en lo atinente al reconocimiento de garantías ciudadanas y a los principios fundamentales llamados a regir las relaciones sociales».<sup>61</sup>

Un cambio significativo se produjo en la Constitución de 1878, sancionada durante el gobierno de Ignacio de Veintimilla. Por primera vez se estableció que la educación era un derecho, así como que la enseñanza primaria era obligatoria y gratuita; se garantizó la libertad de fundar establecimientos de enseñanza y se reglamentaron las responsabilidades del Legislativo, del Ejecutivo y de las Municipalidades en los siguientes términos:

## TÍTULO II

### DE LOS ECUATORIANOS, DE SUS DEBERES Y DE SUS DERECHOS POLÍTICOS

[...] De las garantías

Art. 16. La Nación ecuatoriana reconoce los derechos del hombre como la basa del objeto de las instituciones sociales.

Art. 17. La Nación garantiza a los ecuatorianos: [...]

12. La libertad de fundar establecimientos de enseñanza privada, con sujeción á las leyes generales de instrucción pública. La enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, y la de artes y oficios, deben ser costeadas por los fondos públicos. [...]

Art. 47. Son atribuciones del Congreso: [...]

15. Dictar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de educación ó instrucción pública. [...]

60. Juan Manguashca, «La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)», en E. Ayala Mora, edit., *Nueva Historia...*, vol. 12, *Ensayos generales I*, Quito, CEN / Grijalbo, 1992, p. 192-193.

61. A. Wray Espinosa, *op. cit.*, p. 185.

Art. 76. Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: [...]

17. Tener supervigilancia en el ramo de Instrucción Pública y en todos los objetos de policía de orden y seguridad. [...]

Art. 104. Para la administración de los intereses seccionales habrá Cámaras provinciales en los lugares que determine la ley, y Municipalidades en todos los cantones, sin más dependencia que la establecida por ella ó por la Constitución. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente á la policía, educación é instrucción de los habitantes de la localidad, mejoras materiales, creación, recaudación, manejo é inversión de sus rentas, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos á que deban contraerse.<sup>62</sup>

La Constitución de 1878 evidencia que se entendía entonces por educación: la enseñanza primaria se diferenciaba de la secundaria y universitaria y, estas tres, de la que se impartía para artes y oficios. El Estado debía obligarse tanto a sufragar como a legislar la educación primaria y la de artes y oficios, lo cual le daba potestad para definir lo que se haría en esos ramos, en coordinación con las municipalidades de cada localidad. Así mismo, se garantizaba como un derecho de los particulares fundar instituciones educativas, sujetas a las leyes de la república.

En 1884 se aprobó una nueva carta constitucional que mantuvo la educación como una garantía, en términos idénticos a los planteados por la Constitución de 1878, eliminando únicamente el art. 16 que se relacionaba directamente con los frutos de la Revolución Francesa: «la Nación ecuatoriana reconoce los derechos del hombre como la base del objeto de las instituciones sociales».<sup>63</sup>

Y así llegamos al período liberal, que promulgó su primera Constitución en 1897. Al igual que en las dos anteriores, se garantizaba la libertad de fundar establecimientos educativos por los particulares y la gratuidad de la instrucción primaria, dando libertad a los padres para sus hijos la educación que les pareciera mejor:

la enseñanza es libre: en consecuencia, cualquiera pueda fundar establecimientos de educación é instrucción, sujetándose á las leyes respectivas. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar á sus hijos la que tuvieren á bien. Dicha enseñanza y la de Artes y Oficios, serán costeadas con los fondos públicos.<sup>64</sup>

62. «Constitución de 1878», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 365-389. La escritura consta así en el original. Presidente de la Convención: José María Urbina, presidente de la República: Ignacio de Veintimilla, en F. Trabucco, *op. cit.*

63. «Constitución de 1884», en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 391, 395-396, 408-414. Presidente de la Convención: Francisco J. Salazar, presidente de la República: José María Plácido Caamaño, Quito, 13 de febrero de 1884, en F. Trabucco, *op. cit.*

64. «Constitución de 1897», art. 36, en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 427-432, 437-438, 443-444, 450-451 y 455. La escritura consta así en el original. Presidente de la Convención: Manuel B. Cueva, presidente de la República: Eloy Alfaro, Quito, 14 de enero de 1897, en F. Trabucco, *op. cit.*



Con el propósito de aclarar lo que el Estado buscaba y garantizaba en materia educativa, la Constitución de 1897 fue reformada en 1905, es decir, en el mismo período liberal radical. Esto se hizo durante el corto Gobierno de Lizardo García, derrocado en enero de 1906 por Eloy Alfaro, en lo que constituyó el inicio de la fragmentación del liberalismo en dos bandos distintos. El artículo reformado determinaba, por primera vez en la historia del país, que la enseñanza ofrecida por el Estado era laica y eliminaba la referencia a la libertad de los padres para dar a sus hijos la educación que creyeran mejor:

Art. 40. El art. 36. Sustitúyase con éste: «Art. ... La enseñanza es libre; en consecuencia, cualquiera puede enseñar ó fundar establecimientos de educación é instrucción, sujetándose á las leyes respectivas; pero la enseñanza primaria-oficial, es esencialmente laica, gratuita y obligatoria. La enseñanza primaria y la de Artes y Oficios, serán costeadas con fondos públicos.<sup>65</sup>

La siguiente Constitución del período liberal radical fue sancionada un año después, en 1906, durante el gobierno de Eloy Alfaro, y puso énfasis en que la educación oficial y municipal debía ser seglar, laica y obligatoria. Pero se volvió a introducir la referencia relativa a la libertad de los padres para educar a sus hijos como lo consideraran mejor, eliminada en la reforma de 1905:

#### DE LAS GARANTÍAS NACIONALES [...]

Art. 16. La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios son gratuitas, y, además, la primera es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren.<sup>66</sup>

Las constituciones aprobadas durante el período liberal radical, de 1897 y 1906, y la reforma de 1905, ponen en evidencia que la educación laica no pudo implementarse en cuanto estos dirigentes políticos asumieron el poder, sino que debieron esperar una década para colocarla en la Constitución.

65. Reforma de la Constitución de 1897, en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 457. Los puntos suspensivos se encuentran en el original.

66. «Constitución de 1906, Título V, De las Garantías Nacionales; Título VIII, Del Poder Legislativo; Sección IV, De las atribuciones de Poder Legislativo, dividido en Cámaras; Sección V, De las Cámaras Legislativas reunidas en Congreso; Título IX, Del Poder Ejecutivo, Sección II; De las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo; Título XII, Del Régimen Administrativo Interior». Presidente de la Convención: Dr. Carlos Freile Zaldumbide. Presidente de la República: General Eloy Alfaro. Ministro de lo Interior, José M. Carbo. Palacio de Gobierno, en Quito, a 23 de diciembre de 1906, en R. Borja y Borja, *op. cit.*, p. 459-463, 470-474, 477-480, 487 y 491; y F. Trabucco, *op. cit.*

Para terminar, y pese a encontrarse fuera de nuestro período de análisis, hacemos referencia a la Constitución de 1929, inmediatamente posterior a la de 1906, pero hija de otra revolución: la Juliana de 1925. La tratamos porque es en ella donde, por primera vez, se mencionó a las mujeres y se les otorgaron derechos, entre los que se encontraban la educación, el trabajo, la protección a la maternidad y la libertad económica. Aunque estaba redactada en términos paternalistas, las mujeres adquirieron la categoría de «ciudadanas» de la república, bajo la condición de que supieran leer y escribir lo que, vale recordar, dejó sin derechos de ciudadanía a la mayoría de mujeres, al igual que –por la misma circunstancia– sucedía con los hombres:

Art. 13. Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintinueve años, que sepa leer y escribir. [...]

#### DE LAS GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Art. 151. La Constitución garantiza a los habitantes del Ecuador, principalmente, los siguientes derechos: [...]

18. La protección del trabajo y su libertad. [...]

La ley regulará, especialmente, todo lo relativo al trabajo de las mujeres y de los niños;

19. La protección del matrimonio, la de la familia y la del haber familiar. [...]

21. La libertad de educación, de enseñanza y de propaganda.

La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes; pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades son esencialmente seglares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios, de carácter oficial, son gratuitas y, en consecuencia, no se podrá cobrar derecho alguno ni aun a título de matrículas. Además, la primera es obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren.

Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, directa ni indirectamente, otras enseñanzas que la oficial y la municipal.

La enseñanza particular sólo podrá darse de acuerdo con las leyes y reglamentos del Ramo y sometándose a la vigilancia oficial. [...]

Art. 168. El Estado tiene obligación de dispensar a la mujer atención preferente, tendiendo a su liberación económica. En consecuencia, velará, de modo especial, por su educación profesional técnica, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública.<sup>67</sup>

El análisis del desarrollo constitucional ecuatoriano en cuanto se refiere a la educación y, en la parte final a las mujeres, muestra que existió una línea de conti-

67. «Constitución de 1929», en Ramiro Borja, *op. cit.*, p. 495, 502-503, 514-515, 528-533, 537-541. La escritura consta así en el original. Presidente de la Convención: Agustín Cueva, presidente constitucional interino: Isidro Ayora, Quito, 26 de marzo de 1929, en F. Trabucco, *op. cit.*

nidad de los dirigentes políticos estatales en cuanto a la incorporación de las periferias sociales al control del Estado, en su largo proceso de institucionalización.

La evidencia muestra que la legislación ecuatoriana del siglo XIX era más avanzada de lo que los liberales radicales admitían. En el caso de las mujeres, el Estado les había procurado garantías más amplias que en Chile, por ejemplo; y en cuanto a educación, el aparato estatal había garantizado la enseñanza gratuita y obligatoria en 1878, tres lustros antes del triunfo de la Revolución liberal.

Por lo tanto, más que «refundar» el país, como lo declaraban en sus discursos, los liberales radicales propusieron una agenda pública que profundizaba las reformas que se habían emprendido antes de su llegada al poder, de las que eran herederos y a las que dieron continuidad durante sus 17 años de gobierno.

Una vez descrito el contexto de larga duración en el cual la Revolución liberal llegó al poder y la tradición estatal respecto a las mujeres y la educación, es momento de pasar al estudio de la agenda pública de estos gobiernos y su gestión efectiva en cuanto se refiere a la instrucción pública, con el fin de caracterizar su particularidad.

## CAPÍTULO II

# Los liberales radicales y la instrucción pública, 1895-1912

Como se vio en el capítulo precedente, desde los inicios de la vida republicana los dirigentes políticos estatales buscaron garantizar, en el ámbito constitucional, el acceso a la educación. Esta preocupación se relacionaba con el principio de la igualdad de los ciudadanos. De ello se dedujo un sistema escolar al que todos debían tener derecho y un Estado responsable de su oferta.<sup>68</sup>

El liberalismo radical, liderado por Eloy Alfaro, había llegado al poder con un ideario federalista pero, una vez en el gobierno, defendió el concepto de Estado unitario. Tanto Alfaro como Leonidas Plaza aplicaron reformas que permitieron al Estado tener un mayor control territorial y social, lo cual consolidó un aparato burocrático que se impuso sobre las municipalidades y redujo el control que ejercía la Iglesia. Además, utilizaron a las Fuerzas Armadas como presencia efectiva del Estado en el territorio nacional.

El esfuerzo de penetración administrativa también se desplegó en el ámbito educativo. Se crearon organismos estatales para administrar la instrucción pública, así como instituciones para la formación de maestros, elementos indispensables para la puesta en marcha de la agenda liberal.<sup>69</sup> Así, gente de estratos altos y medios de la Sierra accedió a las plazas de maestros y administradores del sistema educativo.<sup>70</sup>

Este capítulo hace referencia a las leyes que los liberales radicales formularon sobre la enseñanza primaria y las formas en que fueron llevadas a la práctica. Los documentos en cuestión son la «Ley de Instrucción Pública» (1897), «reformas a la Ley de Instrucción Pública» (1900), «Ley Orgánica de Instrucción Pública» (1906) y «reformas a la Ley Orgánica de Instrucción Pública» (1912), además de otras que se debatieron pero no llegaron a aplicarse.

Los años de aprobación de estas leyes sirven de base para realizar una narrativa cronológica porque articularon el desarrollo del proceso. Al ser las poblaciones rural y urbana pobre, las beneficiarias de estos esfuerzos gubernamentales, el concepto de periferia social sigue siendo pertinente, pues al igual que las mujeres, estaban al margen de la comunidad política.

68. G. Ossenbach, «La educación», p. 429-430.

69. G. Ossenbach, «Estado y educación en América...», p. 25.

70. J. Manguashca, «La cuestión regional...», p. 182, 192-195.

## PRIMERA LEY DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA LIBERAL: ORIGEN Y DESARROLLO (1897-1900)

Como se anunció en la introducción, los liberales radicales no fueron los autores de la Ley de Instrucción Pública aprobada en 1897. Lo que hicieron fue adoptar un proyecto de ley ideado durante el gobierno de Antonio Flores, máximo representante del Progresismo, contra cuya agenda la Revolución liberal se había revelado.

La Comisión Especial nombrada por la Convención Nacional de 1896-1897 para formular una Ley de Instrucción Pública, conformada por Felicísimo López, Juan Ruiz Quevedo y Manuel Coronel, aseguraba que la decisión de no redactar una nueva ley, sino modificar la ya existente se motivaba en «el ardiente deseo de hacer algo positivo y proficuo, sin andarse por las regiones de lo puramente ideal». Agregaban que su trabajo había tropezado con dos dificultades: la «oposición natural de toda sociedad á lo nuevo y desconocido; repugnancia que hasta cierto punto hay que respetar; si no se quiere que las contradicciones, en vez de adelantar, hagan que se retroceda [y] la falta de elementos de todo género para abrir los caminos de la civilización». Según sus promotores, el proyecto buscaba asegurar la subsistencia de los establecimientos educativos, procurándoles rentas seguras; cuidar la independencia de la educación secundaria y universitaria; y, vincular la enseñanza primaria al Poder Ejecutivo para que la difundiera, sostuviera y mejorara.<sup>71</sup> El convencimiento de que la educación primaria era responsabilidad del Estado lo tenían también los Ministros de Instrucción Pública, quienes en sus informes se referían sobre todo a ese grado de instrucción, por esta razón los datos que se exponen en este capítulo y el siguiente corresponden, en su mayor parte, a la enseñanza primaria.

El debate de la Ley de Instrucción Pública de 1897 se centró en si la educación estatal debía ser religiosa o laica. Cuando ya se había aprobado la introducción de la religión como asignatura obligatoria, el diputado liberal Wenceslao Ugarte pidió la reconsideración, lo que fue rechazado incluso por otros diputados liberales, como Manuel Cueva (miembro de la comisión redactora del proyecto de Ley), por temor a la reacción de la población:

no estaré por la reconsideración, porque es necesario atender á que la eliminación de la enseñanza religiosa traería un transtorno social inevitable. En su mayor parte los ecuatorianos son católicos. Este es un hecho que nadie lo puede negar. Y dado que se aprobara dicha eliminación, estoy seguro, el Ecuador entero se conmovería; lo cual hasta por propia conveniencia debemos impedir a todo trance.<sup>72</sup>

71. «Diario de Debates de la Convención Nacional de 1896-1897». Debates: 10 de octubre de 1896, p. 9 y 9 de abril de 1897, p. 1.218-1.219, Quito, Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit (BAEP).

72. *Ibid.*, 28 de abril de 1897, p. 1.421-1.422. La escritura consta así en el documento. En esta y todas las notas subsiguientes se respeta la escritura original de los textos citados.

La posibilidad de una reacción popular contra el régimen, en momentos que había una guerra civil y el gobierno era débil, aconsejaba proceder con cautela y postergar la adopción de la educación laica.

La percepción de los conservadores respecto a las razones de los dirigentes del liberalismo radical para volver seglar a la educación la expresó, en ese debate, el diputado Manuel Coronel, quien los fustigó en los siguientes términos:

Dejémonos Sr. Presidente de utopías, y hablemos con franqueza. No son los creyentes de otras religiones los que se oponen á que en las escuelas y colegios se den lecciones de religión [...] No, señor, los indiferentes en materia de religión, son los opuestos. Con los nombres de deístas, racionalistas, & y acercándose más ó menos al ateísmo, es que vienen combatiendo esta enseñanza, porque la estiman absurda é innecesaria. Pero, señor Presidente, no deben tener miedo alguno de que no adelanten las generaciones que vienen, porque el progreso es espontáneo, y se desenvuelve de suyo. Y si nó, díganlo estos mismos señores: ¿cuando ellos entraron en la escuela, se hablaba siquiera de estos progresos de la instrucción? ¿Los preceptores que tuvieron, entendían algo más que el Catón Cristiano? No, por cierto; y no obstante, qué adelantados se encuentran estos discípulos del tiempo del oscurantismo: no teman, pues, por sus hijos y dejen que los hijos del pueblo aprendan el temor de Dios.<sup>73</sup>

Finalmente, la reconsideración solicitada por Ugarte fue negada por 24 votos contra 19, con lo cual el art. 12 determinó: «La enseñanza primaria comprende necesariamente: La instrucción moral y religiosa».<sup>74</sup>

Esto deja ver que ha sido excesivo el entusiasmo de algunos historiadores contemporáneos frente a la aplicación del laicismo en el período liberal radical. Por ejemplo, es impreciso aseverar que «tras la revolución alfarista, el Estado se abocó finalmente a la creación de un sistema educativo nacional y democrático. Fue así que la Asamblea Constituyente de 1896-1897 aprobó una nueva Ley de Instrucción Pública, el 29 de mayo de 1897, estableciendo la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria».<sup>75</sup>

Como ya indicamos, la Constitución de 1897 declaró a la educación obligatoria y gratuita –lo que ya era desde 1878– pero no laica; y la Ley de Instrucción Pública del mismo año determinó que la educación tenía que ser «moral y religiosa».<sup>76</sup> La instrucción pública solo se declaró laica en la reforma constitucional de 1905, es decir, 10 años después de iniciada la administración liberal radical. Y, como vere-

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*, 27 de abril de 1897, p. 1 422.

75. Jorge Núñez, «La Revolución liberal y la plutocracia (1895-1924)», en *Ecuador: las raíces del presente*, Quito, UASB-E / TEHIS / Diario La Hora, 2000, p. 136-137.

76. Una discusión más amplia sobre la Ley de Educación Pública de 1897, se puede revisar el texto de E. Sinardet, «La pedagogía al servicio...», p. 29.

mos en esta investigación, el laicismo se implementó lentamente en la educación masculina y no se pudo poner en funcionamiento durante todo el período para la formación de las niñas.

El proyecto de introducir una enseñanza secular y laica, sustancial en la agenda liberal radical, se encontró con la tenaz resistencia de la Iglesia católica que adoptó la estrategia de mostrar al Estado como un intruso que quería arrebatar a los padres de familia la decisión sobre la manera de educar a sus hijos.<sup>77</sup>

Más allá de este conflicto, el Estado liberal radical tuvo problemas internos que limitaron la ejecución de su agenda pública: la falta de recursos económicos, la carencia de infraestructura, de materiales y de maestros, la poca capacidad administrativa para la ejecución de su proyecto educativo, el desvío de los fondos de instrucción pública hacia la manutención del ejército y un permanente conflicto con los municipios, temas que analizaremos a continuación.

El ministro de Gobierno, Rafael Gómez de la Torre, encargado de la cartera de Instrucción Pública en 1897, aseguraba que no era necesario aumentar el número de escuelas, pero las que existían requerían de un reglamento, una mejor distribución territorial, dotación de textos y útiles de enseñanza, así como de maestros diligentes que «sepan guiar á la niñez por el camino de la verdadera civilización».<sup>78</sup> Este diagnóstico, en términos más o menos similares, fue repetido por todos los ministros de Instrucción Pública del período.

En 1898, apenas un año después de aprobada la Ley de Instrucción Pública, la Cámara del Senado discutió –aunque no aprobó– posibles reformas a esta norma, entre las que se encontraban: definiciones administrativas sobre designación de personal y sueldos, la obligación de realizar certámenes al final del año escolar en colegios y universidades, y la propiedad de las cátedras.<sup>79</sup> Por su parte, el presidente Eloy Alfaro advirtió sobre las dificultades que tenía el Estado para mantener este ramo de la administración:

Dedicado por la ley, el producto del ramo de timbres, para atender á la Instrucción Pública, calculándolo en \$ 400.000, ha resultado que, el rendimiento del impuesto referido, sólo monta á la suma de \$ 181.799,77; razón por la cual se ha tropezado con verdaderas dificultades para cubrir el costo que ocasiona la buena marcha de la Instrucción, á tal punto que, parte de ellos, se han pagado con los

77. Emmanuel Sinardet, «El papel educador de los padres de familia: tácticas de la iglesia en la lucha contra las reformas educativas liberales en Ecuador (1906-1914)», en Pilar Gonzalbo Aizpuru, coord., *Familia y educación en Iberoamérica*, México DF, El Colegio de México, 1999, p. 213-222.

78. «Informe concerniente a las secciones de Instrucción Pública, Justicia y Beneficencia que presenta el Ministro de Gobierno a la Convención Nacional de 1896-1897», Quito, Imprenta Nacional, 1897, p. 7-8, BAEP.

79. «Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 1898», 12 de septiembre de 1898, p. 12 y 94-96, *ibid.*

fondos para Gastos extraordinarios. Si la Convención Nacional hubiese sancionado la Ley de Timbres que modificaba la existente, es seguro que no habríamos tenido tan notable diferencia entre el rendimiento calculado y el efectivo, y el servicio de la Instrucción se habría verificado con regularidad y hasta con holgura.<sup>80</sup>

Como se puede notar, los ingresos proyectados eran más del doble de los efectivamente recibidos, lo cual generó un cuadro de crisis generalizada en el sector educativo del que daban cuenta los burócratas. El gobernador de León (actual provincia de Cotopaxi), R. A. Rosales, sugirió: «atienda sólo el Gobierno ó las Municipalidades á la Instrucción Pública, pero, en todo caso, fíjese una renta suficiente y segura [...] y se habrá vencido uno de los obstáculos contra el que actualmente escolla el desarrollo ulterior de las *inteligencias* que mañana dirigirán nuestro pueblo».<sup>81</sup> Esta referencia muestra el conflicto de los gobiernos locales y el poder central por el manejo de recursos, problema que, con el tiempo, se agudizó.

El gobernador de Chimborazo, Wenceslao Ugarte –el mismo que como congresista había pedido la reconsideración para que se declarara laica la instrucción pública– explicó las consecuencias prácticas de la falta de recursos: supresión de los puestos de ayudantes para los profesores, sueldos no pagados a los maestros y eliminación de las escuelas que mantenía el Estado o la entrega de esta responsabilidad a los municipios.<sup>82</sup>

La falta de maestros, la escasa preparación de los que existían y las dificultades que tenían para cobrar sus sueldos era común a todas las escuelas de la nación,<sup>83</sup> incluidas las de las ciudades principales y las de las capitales de provincia. Carlos Monteverde, gobernador de Bolívar, aseguraba:

80. «Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898», Quito, Imprenta Nacional, 1898, p. 20, *ibid.*

81. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1898», Quito, Imprenta de la Universidad Central, 1898, p. 81-82, *ibid.*

82. Ugarte decía: «El 7 de Diciembre del 97 recibió esta Gobernación una orden oficial de ese Ministerio [se refiere al de Hacienda], para que se retirara a los ayudantes de las escuelas, para que suprima precariamente las que no sean necesarias, para que rebaje los sueldos de los institutores y reduzca el presupuesto mensual á la suma de setecientos sucres, ya que entonces el producto de la venta de los timbres no ascendía sino á quinientos debiendo tomarse los doscientos restantes de los fondos comunes. Así se efectuó en seguida: fueron extinguidas de un modo provisional las escuelas de las parroquias del Sagrario, de Sicalpa y Cajabamba y de Alausí: no desde luego porque la Gobernación las considerara innecesarias, sino en el concepto de que éllas bien podían ser costeadas por las respectivas Municipalidades», p. 132, *ibid.*

83. Entre otros, el director de Estudios de El Oro, Aparicio Ortega, decía: «en mi empeño por extender la instrucción pública primaria aún en los más apartados lugares de la provincia, no he omitido medio alguno para conseguir mi objeto; pero he tropezado con el inconveniente de no hallar institutores competentes para dirigir las escuelas, y los que han habido se han negado á aceptar el empleo, ya por lo exiguo de la renta ya por la inexactitud en el pago de los sueldos. El producto de la venta de timbres no es suficiente para atender debidamente á



Es de advertir que no todas estas Escuelas están previstas de Institutores [...] Falta es esta debida á la dificultad con que se ha tropezado para conseguir Institutores, siquiera sean de regulares condiciones. [...] Allí están, Señor ministro, un sinnúmero de esos infelices [se refiere a los maestros] acudiendo diariamente á las Oficinas de Tesorería, con paquetes de vales, representativos de créditos contra el Estado, por sueldos que les adeuda éste desde el año 1895: vales que muchas veces han despertado la codicia de Empleados débiles y de usureros, y sido objeto de especulación y del robo más inicuo.<sup>84</sup>

Como se puede notar, la Ley de Instrucción Pública de 1897 ayudó poco al ordenamiento del sector, pese a la intención de los legisladores que la aprobaron, pues, como decía el gobernador del Guayas, C. Carrera: «la primera falta que se observa, leyendo el art. 2o., es que entre las Autoridades de Instrucción pública no figura el Ministro del Ramo».<sup>85</sup> Y tenía razón porque la Ley decía, literalmente: «Las autoridades de Instrucción pública son: 1o. El Consejo General; 2o. Los Directores e Inspectores de Estudios; 3o. Los Rectores de las Universidades y Colegios; y 4o. Las Juntas Administrativas y las facultades Universitarias».<sup>86</sup>

Ese vacío fue uno de los mayores escollos para la correcta administración de la instrucción pública, pues los ministros carecían de autoridad para hacer cambios y exigir cumplimientos, por lo cual pidieron en más de una ocasión al Congreso que se modificara la ley, cosa que solo sucedió en 1900. La ausencia de interés parlamentario para realizar dichos cambios parecería tener relación, por una parte, con el apremio de tratar otros problemas de la administración pública en los tres meses por año que tenían para reunirse y, por otro, con el hecho de este vacío facilitaba la dispersión del poder y favorecía las maniobras locales, que el gobierno central pretendía limitar.

Un problema adicional fue la imposibilidad del régimen liberal radical de reemplazar los textos escolares elaborados antes de su administración por los Hermanos Cristianos. Entre otros burócratas, el gobernador de Esmeraldas, Carlos Concha, explicaba que los libros de Aritmética, Gramática, Geografía e Historia de las escuelas públicas seguían siendo los preparados por la Iglesia.<sup>87</sup> Mientras que el gobernador de León, Miguel Aristizabal, aseguraba que como el Consejo de Educación Pública no tenía atribución para decidir sobre los tex-

los gastos de la instrucción primaria, como notará Ud. por el presupuesto que acompaño a este informe», p. 197-198, *ibid.*

84. p. 142-143, *ibid.*

85. *Ibid.*, p. 204.

86. «Registro Oficial», No. 404 y 405, Ley de Instrucción Pública decretada por la Asamblea Nacional de 1897, Quito, 6 de julio de 1897, p. 1, *ibid.*

87. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1898», p. 252, *ibid.*

tos de enseñanza, dejaba esta decisión a criterio de los maestros, entregando la educación a la anarquía.<sup>88</sup>

A ello se sumaba la escasez de material en las unidades educativas, como lo indicaba E. T. Hurtado, gobernador de la provincia del Oriente: «se hace necesario que ese Ministerio designe una cantidad para la compra de alfabetos, libros, pizarras, lápices, papel y plumas, porque absolutamente no se encuentra, para así atender á la enseñanza primaria; así mismo designar también para la compra de bancas, mesas y sillas para los Institutores».<sup>89</sup> Aunque este reporte corresponde a una de las provincias menos desarrolladas del país, todas las escuelas, incluso las urbanas y de capitales provinciales, registraban problemas similares.

En 1899 el Senado del Congreso Extraordinario volvió a debatir una Ley de Instrucción Pública que tampoco llegó a aprobarse, en un ambiente de rebeliones internas que, por un lado, había desviado los recursos que le correspondían a la educación y, por otro, había paralizado las actividades de las escuelas, como lo explicaba el ministro de Instrucción Pública, José Peralta:

mientras las energías del Gobierno se gastaban en debelar [sic] revoluciones extendidas del Carchi al Macará; las pacíficas labores de la Instrucción Pública, que más que todas necesitan de tranquilidad, han sido lentas, en algunas provincias, casi nulas. En tanto que los caudales públicos se destinaban á la defensa del orden constitucional, las escuelas y los colegios, los liceos y las universidades, naturalmente languidecían y estaban á punto de clausurarse por falta de recursos de todo género.<sup>90</sup>

El desvío de los recursos que originalmente estaban asignados a la instrucción pública para realizar pagos al ejército fue el mayor impedimento económico para llevar adelante la agenda educativa del régimen liberal radical. La prioridad dada al sostenimiento de los cuarteles comprometió la mayor parte de los recursos del Estado.

Según E. Ayala Mora, el presupuesto para la defensa representó más del 40% de los egresos nacionales, entre otras cosas porque al iniciar su mandato Alfaro decretó el incremento de casi un 100% en los sueldos de los oficiales y la tropa. A esto se sumó la forma discrecional en que se manejó el gasto público, pues:

en muchos casos, el único objetivo del gobierno al conceder <despachos> de oficial a una persona, era permitirle la posibilidad de recibir una pensión de retiro o invalidez destinada a <pagar sus servicios a la causa>. Fue así como el escala-

88. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», Quito, Imprenta de la Universidad Central, 1899, p. 78-82, *ibid.*

89. *Ibid.*, p. 253.

90. *Ibid.*, p. II.

fón de oficiales, (que incluía a todos los que tenían un grado, aunque no estuvieran en servicio activo) creció de 1.475 personas en 1894 a 4.268 en 1911.<sup>91</sup>

Los problemas de la educación primaria, derivados de esta y de otras causas, fueron detallados por Peralta en los siguientes términos:

Poco halagador, en verdad, es el estado en que, de años atrás, se encuentra esta rama importantísima de la Instrucción Pública; y para probármolo, me basta expresar algunas de las causas principales. La primera es, á no dudarlo, la carencia de fondos; y no creo equivocarme al decir que jamás se ha hecho todo lo posible para que la enseñanza primaria se levante de la postración en que permanece. [...] Visítad una escuela, y no de las que funcionan en los villorios más apartados, sino de las que tienen las capitales de provincia y os convenceréis del lamentable estado en que se encuentran. Falta absoluta de locales adecuados, escasez también absoluta de muebles y útiles indispensables para el aprendizaje, y esto en las escuelas cuyos locales son propios de la Nación. No hay para qué decir que esas escuelas ambulantes que andan de aquí para allá con sus bancos despedazados, carecen hasta de un taburete para el profesor. [...] No es menos lamentable la falta de buenos Institutores; pues, si tenemos algunos que, en verdad, son excepciones honrosas, el común de ellos carece de los conocimientos necesarios para fecundar sus labores.<sup>92</sup>

El director de Educación del Guayas, C. Carrera, en su informe de 1899 decía a José Peralta: «hay que comenzar por convenir, Señor Ministro, en que mientras se paguen los mismos sueldos que se establecieron para remunerar sus servicios á los maestros de escuela, cuando se fundó la república, es un absurdo esperar y una temeridad exigir que estos empleados cumplan con su deber, siquiera medianamente».<sup>93</sup>

Estas afirmaciones muestran la apremiante situación de los maestros desde que inició la administración liberal radical, descrita por el director de Estudios de Loja, Juan Ruiz —como se recordará, uno de los miembros de la Comisión redactora de la Ley de Instrucción Pública de 1897—, de la siguiente manera:

desde la transformación política no ha habido año en el cual se haya pagado íntegramente á los preceptores, estableciéndose de esta manera nada menos que una especie de contribución forzosa á la clase más desvalida y que más derecho tiene á su retribución. En cada año cada institutor ha perdido, por lo menos tres meses de su sueldo, y en el presente vamos á finalizar los cursos sin que desde Enero se pague absolutamente nada.<sup>94</sup>

91. E. Ayala Mora, *Historia de la Revolución liberal ecuatoriana*, p. 276.

92. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», p. X-XII, BAEP.

93. *Ibid.*, p. 230 y 231.

94. *Ibid.*, p. 218.

En cuanto a la infraestructura, el gobernador de Tungurahua, Carlos Fernández, aseguraba que las escuelas rurales no eran más que chozones, en la mayoría de los casos arrendados, sin higiene, aseo ni luz «donde los niños están expuestos á ser aplastados» por causa de su vetustez.<sup>95</sup> Adicionalmente, las escuelas fueron destruidas por la ocupación que de ellas hacían los ejércitos, regulares e irregulares, durante los conflictos armados que se mantuvieron durante casi todo el período.<sup>96</sup>

La falta de locales adecuados no se limitaba a las aulas escolares, afectaba también a los burócratas, quienes no contaban con oficinas donde trabajar, tal como relataba Aparicio Ortega, director de Estudios de la provincia de Los Ríos:

Quando vista la imposibilidad de hallar local adecuado para la Dirección de Estudios de esta Provincia, iba á instalarme á la sombra de un almendro, el señor Gobernador ha tenido la galantería de poner al servicio de la susodicha Dirección, la sala de la Gobernación de la Provincia. Paso es este que revela el patriotismo del Señor Gobernador [...] es inexplicable que la Provincia de 'Los Ríos', tan opulenta, tan bien dotada por la Naturaleza, no tenga ni un pedazo de buen camino de Babahoyo á Balsapamba, ni una barraca para escuela fiscal.<sup>97</sup>

Como se puede notar, a tres años de iniciada la etapa liberal radical no se había logrado colocar las bases para cumplir con la agenda pública que planteaba la ampliación de la enseñanza estatal, en un régimen laico. En el propósito de mejorar la administración del ramo, en 1900 se reformó la Ley de Instrucción Pública, tema que es objeto de análisis en el siguiente subcapítulo.

## LA REFORMA DE 1900 A LA LEY DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

En el año 1900, el Senado de la república aprobó una reforma a la Ley de Instrucción Pública de 1897 que, en lo fundamental, colocaba al Ministro de Instrucción Pública como la principal autoridad del ramo, con capacidad de dirigir el Consejo General de Educación y dándole la facultad de nombrar a los

95. *Ibid.*, p. 101.

96. El rector del colegio Bolívar (Carchi) indicaba: «Hoy la situación [...] ha empeorado, por consecuencia de la criminal rebelión de 1898 [...] no cuenta el Colegio Nacional de Tulcán con una carta geográfica, ni con un globo para la enseñanza de Cosmografía, con nada, en fin, de aquello que debe tener, para la objetividad del aprendizaje, un establecimiento de educación medianamente montado», p. 4, *ibid.*

97. *Ibid.*, p. 268 y 269.

Directores de Estudios de cada provincia, quienes debían residir en la capital de sus jurisdicciones.<sup>98</sup>

Las reformas muestran la manera en que el Estado buscó extender su control en el área educativa e influir en la periferia espacial que aún resistía a su poder. En este sentido, la reforma a la Ley de Instrucción Pública de 1900 inauguró un segundo momento, que se extendió desde comienzos del siglo hasta la aprobación de una nueva ley, en 1906. Sin embargo, lejos de ser años de consolidación de la agenda pública, como cabría esperar, fueron años de conflicto político e inestabilidad administrativa. En lo que se refiere al primer punto, hubo un recrudecimiento del conflicto con la Iglesia. En 1900, José Peralta confió al Congreso su preocupación por la influencia de esa institución en la educación:

[¿]Cómo se quiere la ilustración de los pueblos, si encargamos la difusión de las luces á los mismos que luchan sin descanso por mantener el imperio de las tinieblas? A vosotros [se refiere a los congresistas] os está reservado, sin duda, el dar un paso decisivo adelante: haced efectiva la enseñanza laica, reprimid el predominio monástico en la Escuela y el Colegio, romped las trabas que sujetan al entendimiento de la juventud ecuatoriana, emancipad, en una palabra, la Instrucción Pública; y habréis hecho el más grande de los bienes a nuestra Patria.<sup>99</sup>

Un año después, en 1901, Peralta, insistía en la necesidad de secularizar la educación y expresaba su preocupación porque, pese a los esfuerzos del gobierno, la enseñanza pública permanecía en manos de la Iglesia: «Señores Legisladores, no les encarguemos á los religiosos la dirección de los planteles de Instrucción Pública que costea el Estado; pagar esa educación monástica deficiente y retrógrada, no sería sino emplear los dineros de la Nación en volver inhábiles a las nuevas generaciones para emprender el camino ascendente del progreso».<sup>100</sup>

Si, como afirma Gabriela Ossenbach, «los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado son proporcionales al grado de consolidación adquirido por el Estado, en la medida en que este último está ya en capacidad de asumir las principales funciones sociales que ejercía la Iglesia, entre ellas, la educación»,<sup>101</sup> se puede pensar que la consolidación del Estado liberal radical en esta etapa aún estaba fraguándose y no llegó a consolidarse por causa de un conflicto político mayor que, como señala Enrique Ayala, estaba «enraizado en el enfrentamiento

98. «H. Cámara del Senado. Debates del Congreso Ordinario de 1900», Quito, Imprenta Nacional, 1900, p. 99-363, *ibid*.

99. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», Quito, Imprenta de la Universidad Central, 1900, p. III, *ibid*.

100. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1901», Quito, Imprenta Nacional, 1901, p. 4-5, AANE.

101. G. Ossenbach, «Estado y educación en América Latina...», p. 21.

de oligarquías dominantes que no solo luchaban por la aplicación de determinadas políticas económicas, sino por el control del Estado mismo».<sup>102</sup>

La falta de recursos económicos, el conflicto armado entre distintas facciones, pero sobre todo una Ley que no daba autoridad al ministro eran un lastre para el progreso de la educación, por lo que Peralta explicaba a los congresistas las razones por las cuales debía realizarse la reforma a la Ley de Instrucción Pública de 1897 y darle la autoridad que su cargo requería:

La guerra civil ha relajado la disciplina escolar en casi todos los Establecimientos de Instrucción Pública; habiendo llegado á convertirse algunos en verdaderos centros de conspiración, de donde han salido no pocos revolucionarios. La pasión política, trasplantada á las aulas por algunos Profesores enemigos del Régimen Liberal, ha producido amargos frutos: la división entre los escolares, el descuido de las tareas de colegio, el desprecio de los Reglamentos, la rebelión contra los Poderes Constituidos, la interrupción de los estudios de algunos alumnos y la muerte de otros en los campos de batalla [...] Si el Gobierno no tiene ninguna atribución para reformar los Establecimientos de Educación, cambiar su régimen interno, uniformar los textos de enseñanza, castigar las faltas de los Superiores y los alumnos, nombrar interinamente los Profesores ó removerlos cuando sea conveniente, abrir ó clausurar escuelas conforme á las necesidades del país, dirigir, en una palabra, la marcha de la Instrucción en la República, mal se le puede exigir estricta cuenta del ejercicio de una autoridad que ni ejerce ni puede ejercerla. Nadie más amigo que yo de la descentralización del poder; pero, si queremos que el Gobierno sea Gobierno, hemos de dejarle la acción suficiente para que lo sea. [...] la descentralización absoluta, tal como se ha querido establecer en la Ley de Instrucción Pública vigente, equivale á la supresión de uno de los poderes del Estado.<sup>103</sup>

Además del conflicto con la Iglesia y de la consecuente inestabilidad política, en este segundo momento es notoria la inestabilidad administrativa (Anexo), donde se puede constatar que en los dos primeros años de gobierno la instrucción pública no tuvo un ministerio propio ni un lugar fijo en otra secretaría de Estado, pues informaban sobre temas educativos tanto el Ministerio del Interior y Policía (1895) como el de Gobierno (1896). A partir de la Ley de Instrucción Pública de 1897, el Ejecutivo creó un ministerio específico pero solo designó al ministro, Rafael Gómez de la Torre, en 1898. Es posible que esa demora se haya debido a las dificultades relacionadas con la centralización del sistema educativo y a las resistencias que generaba en otros actores políticos.

102. Enrique Ayala Mora, «La Revolución liberal ecuatoriana...», p. 23-24.

103. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», p. V-VIII, BAEP.

En 17 años de administración liberal radical, por lo menos diez personas ocuparon el cargo de Ministro de Instrucción Pública, aunque podrían haber sido más si consideramos los cuatro años de los que carecemos de información. Excepto José Peralta, quien se mantuvo por un tiempo récord de tres años, y Rafael Gómez de la Torre que administró la educación por dos años, los otros ministros estuvieron un año o menos. La inestabilidad aumentó en 1902, a partir del segundo momento de la gestión liberal radical.

Podría pensarse que al bajar en la escala de responsabilidad administrativa, la estabilidad burocrática era mayor. Sin embargo, eso no sucedía. Aunque en la Ley de 1897 se creó el cargo de «Director de Estudios», esas funciones se encargaron a los gobernadores, en un primer momento, por falta de recursos; y, cuando la reforma de 1900 proveyó del presupuesto, tampoco fue posible nombrarlos en todas las localidades porque no habían candidatos que reunieran los requisitos necesarios para ocupar el cargo. En la mediana burocracia el funcionario con mayor estabilidad fue el Director de Estudios de Loja, provincia alejada del centro político del país, que duró cuatro años. Los otros funcionarios «estables» fueron los gobernadores de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Cañar, que llegaron a tres años cada uno.<sup>104</sup>

Además de los problemas hasta aquí enumerados, persistían dificultades como la falta de maestros preparados y de materiales pedagógicos idóneos. El jefe político del cantón Ambato, Manuel Aguirre, aseguraba, por ejemplo, que los profesores de las escuelas públicas de las parroquias rurales preferían dictar clases de religión que del resto de asignaturas, y no había manera de obligarlos a dar las determinadas por la ley debido a la falta de textos adecuados,<sup>105</sup> lo que nos lleva a la cuestión de los libros escolares. Aunque el art. 12 de la Ley de Instrucción Pública de 1897 determinaba las materias obligatorias,<sup>106</sup> y la reforma de 1900 dio al Ministro del ramo la autoridad para unificar los textos escolares de toda la República,<sup>107</sup> estos no se encontraban regulados, tema que se tratará con mayor detenimiento en el capítulo III.

Sumados los problemas con los maestros y los materiales pedagógicos, la provisión de recursos económicos no mejoró durante el segundo período, pues el presupuesto alcanzaba solo para cubrir lo básico, con lo cual era imposible emprender mejoras. En 1900 las entradas por timbres que le correspondían a la instrucción primaria –proyectadas en \$ 500.000, y ya de por sí bajas– solo

104. El detalle de ministros y funcionarios estatales encargados de la Instrucción Pública durante este período se puede encontrar en el anexo.

105. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», p. 86, BAEP.

106. Ley de Instrucción Pública decretada por la Asamblea Nacional de 1897, en *Registro Oficial*, No. 404 y 405, Quito, 6 de julio de 1897, p. 4, AANE.

107. «H. Cámara del Senado. Debates del Congreso Ordinario de 1900», Quito, Imprenta Nacional, 1900, p. 219, BAEP.

llegaron a \$ 229.000. Entonces, el ministro Peralta interpeló a los Congresistas: «¿Cómo queremos, pues, que se desarrolle y prospere la Instrucción Primaria con tan lamentable escasez de rentas?». <sup>108</sup>

Ante la falta de capacidad del Estado para administrar los recursos de la educación pública, las municipalidades empezaron a reclamar que se les devolviera la potestad de manejarlos. El gobernador y director de estudios de Guayas, C. Carrera, propuso formar para el ámbito educativo una junta similar a la de Beneficencia con el propósito de evitar que los recursos se perdieran por las circunstancias políticas. En su reclamo señalaba:

mientras que el Gobierno tenga a su alcance los fondos destinados á las necesidades de ésta con los fondos comunes continuaremos en la misma ó peor situación que hasta hoy, porque, ya por los gastos apremiantes de otros ramos de la administración, ya por los inaplazables que demanda la seguridad interior de la República, lo cierto es que siempre se ve precisado á disponer de todas las rentas y aún á hacer uso del recurso de los empréstitos. <sup>109</sup>

Por estas razones, la administración educativa de los liberales radicales fue resistida por los dirigentes políticos y cuadros burocráticos locales. El gobernador de Esmeraldas, Carlos Concha, dibujaba en los siguientes términos el cuadro general de la educación primaria de inicios del siglo XX:

La Instrucción primaria ha tropezado siempre en esta provincia, y probablemente en todo el Estado, para su desarrollo, con la falta casi absoluta de profesores, la inercia de los padres de familia, la falta de mobiliarios, libros, útiles de enseñanza, y falta de pago corriente a los Maestros. [...] Con Institutores ignorantes de los sistemas avanzados; sin conocimientos pedagógicos; sin una banca donde puedan sentarse los niños; sin libros ni útiles de ninguna clase; sin vigilancia alguna por autoridad inteligente, pues que el Gobernador no puede ejercerla de modo eficaz; hoy repito, lo que se paga en sueldos, que deben pagarse, es un gasto improductivo. <sup>110</sup>

Con más faltantes que tareas cumplidas en su agenda pública, en 1901 concluyó la primera administración de Eloy Alfaro. Según el ministro Peralta, no había provincia que no necesitara el doble, y algunas el triple ó cuádruplo de sus rentas efectivas, y eso manteniendo los «mezquinos» sueldos de los institutores. <sup>111</sup>

108. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», p. XIII, *ibid.*

109. *Ibid.*, p. 198-200.

110. *Ibid.*, p. 265-267.

111. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1901», Quito, Imprenta Nacional, 1901, p. 13, AANE.



En 1902 el gobierno pasó a manos de Leonidas Plaza, quien en su primera alocución ante el Congreso solicitó la declaración definitiva de la educación pública como laica y obligatoria, pues, de acuerdo a su criterio, sin esas condiciones ni siquiera contar con más presupuesto podría mejorarla: «por mucho que el Estado invierta cantidades considerables en este Ramo, no se conseguirá que la enseñanza cambie de rumbo, si el Legislador no se declara, abiertamente por la enseñanza laica y obligatoria, conquista la más preciada y hermosa de la Democracia».<sup>112</sup>

Ya con las reformas de 1900 en vigencia, Julio Arias, ministro de Instrucción Pública del nuevo gobierno, solicitó a los congresistas el cambio urgente de la Ley por una que «guarde consonancia con los nuevos rumbos impresos á las ideas sociales». Pidió, además, endurecer las sanciones para los padres que no enviaran a sus hijos a la escuela, pues la cantidad de niños que efectivamente asistían a clases era mínima. Además, logró que el Ejecutivo entregara 20 mil sucos de gastos extraordinarios para igualar el pago de los salarios a los maestros.<sup>113</sup>

En 1904, el ministro Luis A. Martínez advirtió que «si el número de niños de uno y otro sexo que reciben instrucción por cuenta del Estado, Municipios y Corporaciones particulares, es bastante satisfactorio, á la calidad de aquélla apenas puede atribuírsele un éxito mediano».<sup>114</sup> Esto se debía, a decir de Martínez, a la falta de preparación de los maestros, los malos sueldos que recibían, la irregularidad con que se les pagaba y la ausencia de leyes claras sobre el funcionamiento de la educación.<sup>115</sup> Como se puede evidenciar, Martínez señalaba de los mismos problemas que se registraban al inicio de la administración liberal radical. Este ministro recomendaba el cierre de los normales, creados en el gobierno de Eloy Alfaro, por la magnitud de los problemas que tenían:

Cuando debía suponerse la obra consolidada y en estado de producir óptimos frutos, triste es decirlo, el desengaño ha venido á fallar todas las esperanzas que estaban fincadas en tales centros de educación. Creo explicarme la causa de su deficiencia en haber sido prematuramente creados, en la falta de alumnos preparados para ingresar á sus cursos, en la falta misma de profesores idóneos, en la forma en que se les proveyó del personal docente, y en la que conceden las becas á los alumnos, etc., causas que podrían modificarse mediante una reforma bien meditada, pero que el llevarla á la práctica costaría más que lo gastado en

112. «Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1902», Quito, Imprenta Nacional, 1902, p. 9, *ibid.*

113. «Memoria del Ministerio de Instrucción Pública al Congreso Nacional de 1902», p. 2, 4, 15 y 29, *ibid.*

114. «Memoria del Secretario de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1904», Quito, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, p. IX, *ibid.*

115. *Ibid.*, p. VI.

los años que llevan de existencia. Por lo tanto, en mi opinión, deben ser clausuradas dichas escuelas.<sup>116</sup>

El gobierno de Leonidas Plaza no logró que se modificara la Ley de Instrucción Pública ni mejoró la gestión de los normales, aunque tampoco los cerró. Lo que se le debe reconocer es que logró reducir los niveles de conflicto al igualar los sueldos de los maestros y dar estabilidad económica al ramo educativo.

En 1905 tomó el mando Lizardo García y, como ya hemos señalado en el capítulo I, en su corto gobierno se reformó la Constitución de 1897 y se dictaminó, por primera vez, que la enseñanza oficial era laica, además de gratuita y obligatoria. Tres meses después Eloy Alfaro lo derrocó y dictaminó una nueva Ley de Instrucción Pública que intentaba corregir los errores que hasta entonces no se habían podido superar.

### TERCERA ETAPA:

#### LOS SINSABORES DE LA EDUCACIÓN LAICA (1906-1912)

En calidad de Jefe Supremo, Eloy Alfaro informó a la Convención Nacional de 1906 que había decretado cambios en algunas áreas del Estado, entre las que se encontraba la educación, y pidió la aprobación del Legislativo a sus propuestas:

Los progresos de nuestra República y las conquistas del liberalismo ecuatoriano, exigían premiosamente una reforma radical de nuestras leyes; las que ni siquiera guardaban armonía con la Constitución, ni con los principios filosóficos y políticos que hoy imperan en el Ecuador. Conocedor de esta necesidad, he decretado nuevos Códigos como el Penal, el de Comercio, el de Policía, el de Enjuiciamientos en Materia Criminal y la Ley de Instrucción Pública; leyes que someto á vuestro ilustrado criterio para que, estudiándolas maduramente, las reforméis y perfeccionéis en cuanto fuere posible.<sup>117</sup>

Como se puede ver, la segunda Ley de Instrucción Pública del liberalismo radical tampoco fue producto de una elaboración y debate en el Legislativo, sino que debido a la ruptura interna del movimiento liberal llegó con el violento cambio de gobierno protagonizado por Alfaro.

116. *Ibid.*, p. XIX.

117. Eloy Alfaro, «Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906», Quito, Imprenta Nacional, 1906, p. 18-19, *ibid.*

De acuerdo al profesor Atahualpa Martínez, la Ley Orgánica de Instrucción Pública publicada en 1906, «fue objeto de duros ataques por parte de la prensa y quejas de los directores de escuelas. Se la consideró demasiado detallista, pues contenía más de tres centenares de artículos, muchos de los cuales hubieran debido incluirse en un reglamento, razón por la cual fue objeto de numerosas reformas y contrarreformas». <sup>118</sup> Según Alfaro, gracias a esa Ley, «dentro de poco el Ecuador rivalizará con las naciones más adelantadas de América, en el número proporcional de escolares y estudiantes; lo que ha de significar un alto grado de progreso moral é intelectual para nuestra Patria». <sup>119</sup>

Para Ossenbach, el entusiasmo por la educación tenía relación con el hecho de que «a pesar de las altas tasas de analfabetismo, en el último cuarto del siglo XIX la escuela pública, sobre todo en el ámbito urbano, logró convertirse en una especie de símbolo nacional y de modelo de progreso». A ello se unía una razón práctica: el derecho de ciudadanía se adquiría de acuerdo al nivel educativo, que daba a las incipientes clases medias acceso al disfrute pleno de los derechos políticos. <sup>120</sup>

La Constitución de 1906 determinó, como ya se señaló en el Capítulo I, que «la enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeadada por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas». <sup>121</sup> Sin embargo, en 1907 el ministro de Instrucción Pública, Alfredo Monge, admitía que al Estado no le era posible cumplir esa disposición constitucional. Peor aún, que requería del concurso de la Iglesia para mantener funcionando el sistema educativo público, lo cual fue registrado en un decreto mediante el cual ministro y presidente de la República reconocieron que habían decidido «dejar para luego laborar en la obra redentora de la implantación total de la enseñanza laica». El decreto decía:

El Sr. Presidente de la República me ha ordenado manifestar á Ud., que no siendo actualmente posible llevar á la práctica, en toda su amplitud, la disposición contenida en el artículo 16 de la Constitución Política, y hallándose la Instrucción Pública en peligro de sufrir grave menoscabo por las dificultades con que tropieza el Gobierno para implementar en toda la República la enseñanza seglar y laica, ha resultado, de conformidad con la atribución 5a del capítulo 15, de las Disposiciones Transitorias de nuestra Carta Fundamental: autorizar para que los establecimientos de Instrucción Pública continúen funcionando en el modo y forma acostumbrados, hasta la expiración del presente año escolar, con

118. Atahualpa Martínez, «Implantación y desarrollo de la educación laica en el Ecuador», en Blasco Peñaherrera Padilla, edit., *El liberalismo en el Ecuador. De la gesta al porvenir*, Quito, Fundación Eloy Alfaro / Fundación Friederich Naumann / CEN, 1991, p. 196-197.

119. E. Alfaro, «Mensaje del Encargado...», p. 26.

120. G. Ossenbach, «La educación», p. 435; G. Ossenbach, «Estado y educación en América Latina...», p. 33-34.

121. «Constitución del Ecuador de 1906», en R. Borja y Borja, *op.cit.*, p. 459-463.

sujeción á la Ley del Ramo; pudiendo además las Corporaciones Religiosas seguir ocupando los edificios de propiedad del Fisco durante dicho período.— Lo que me es grato comunicar a Ud. para los fines consiguientes».<sup>122</sup>

La decisión de mantener al clero en la enseñanza pública se tomó por razones prácticas, pues la gestión del Estado era insuficiente para hacer que funcionara la instrucción pública y paralizarla hubiera ido en contra de su propia agenda. Esto, por supuesto, no significaba que el criterio de los dirigentes políticos y cuadros burocráticos cambiara respecto a la nociva influencia que significaba la Iglesia para la libertad de conciencia.

Así lo decía el propio ministro Monge: «qué feliz sería mi adorada Patria si dejando a un lado escrúpulos monjiles y añejas preocupaciones, abriera los brazos para recibir alborozada esa santa institución de la enseñanza laica. En ninguna parte se hace más palmaria la nefasta influencia del fraile que en la Escuela». Y se quejaba del modo en que la Iglesia conspiraba contra los intereses del Estado con una campaña en la que seguía «insultando y calumniando al maestro seglar, á fin de que las aulas de la escuela laica queden desiertas, á que aumente el número de los esclavos de su terrible Dios y los siervos del Vaticano».<sup>123</sup>

Pero más allá de estas quejas, Monge reconoció que la instrucción pública se hallaba al borde del precipicio por razones distintas al conflicto con la Iglesia: «no es aventurado suponer que la causa eficiente de los males que deploramos está en la falta de un plan de estudios, para evitar que cada cual siga el que mejor le parezca y en el sistema de educación que nos rige, con lo cual bastante hay para producir el desquiciamiento político, económico y social».<sup>124</sup>

En el año 1908 César Borja, nuevo ministro de Instrucción Pública, aseguraba: «el Gobierno ha cumplido estrictamente las prescripciones del artículo 16 y la disposición 5a. de la Constitución. Muchos meses antes de la reunión del Congreso, ni el Estado, ni las Municipalidades de la República subvencionan ni auxilian, directa ni indirectamente, otras enseñanzas que no sean la oficial y municipal».<sup>125</sup> Asumiendo como verdadera esta declaración del ministro —que no era tanto de acuerdo a las aclaraciones que realizó luego en el mismo informe— tendríamos que los gobiernos liberales radicales tardaron 13 años en hacer efectivo el propósito de que el Estado ofreciera una educación laica.

Sin embargo, luego de afirmar que el Estado ya no subvencionaba ninguna instrucción que no fuera la pública, el propio Borja explicaba que, a pesar

122. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación», Quito, Imprenta Nacional, 1907, p. 31-33, AANE.

123. *Ibid.*, p. 23, 25-26.

124. *Ibid.*, p. 16 y 22.

125. «Informe del Secretario de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, & al Congreso Ordinario de 1908», Quito, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, 1908, p. 14, *ibid.*

de la voluntad del gobierno, el art. 16 de la Constitución no podía ser aplicado a cabalidad, debido a que se mantenían vigentes los contratos firmados con la Iglesia antes del período liberal radical:

Os hago presente, HH. Legisladores, que el Gobierno y las Municipalidades de la República tienen contratos, celebrados anteriormente á la Constitución Política actual, con algunas Órdenes religiosas docentes, ya al respecto de las casas del Estado que ocupan, ya de la enseñanza misma: al rescindirse algunos de estos contratos tendría el Estado que, á su costa, devolver, con pasajes de primera clase á Europa á todos y á cada uno de los miembros del personal de ciertas instituciones docentes.<sup>126</sup>

Al conflicto con la Iglesia, Borja adicionaba otra consideración para que no se lograran en octubre de 1908 los objetivos planteados en este ramo. De acuerdo a su criterio, los cambios realizados a la Ley de Instrucción Pública –referidos al establecimiento de Consejos Escolares– habían provocado la «dislocación completa de Instrucción Primaria del Ministerio del Ramo», pues las atribuciones que se le habían otorgado al Ministerio «debieran más bien corresponder al Bedel ó Inspector de un Colegio de segunda enseñanza» y defendía la centralización educativa argumentando que

aún no hemos llegado a organizar, ordenar, difundir la enseñanza popular, á tal punto que ésta pueda descentralizarse sin peligro [...] es absolutamente necesario que la Instrucción Pública esté bajo la inmediata y unipersonal dirección y providencia del Ministerio del Ramo: obrar de otra manera sería descentralizar el desorden y entregarlo al caos.<sup>127</sup>

En 1909, Francisco J. Martínez Aguirre, quien había reemplazado a Borja en el cargo de ministro de Educación, informó sobre nuevos inconvenientes económicos originados en que «la Legislatura última creyó conveniente asignar para el sostenimiento del ramo de que me ocupo, el sobrante del impuesto al aguardiente en toda la Nación, eliminando de entre las rentas señaladas á la Instrucción Pública el producto de la venta de timbres», por lo que el Gobierno no alcanzó a cubrir ni la mitad de los gastos de la educación primaria.<sup>128</sup>

Para 1910, un conflicto limítrofe con el Perú obligó a los alumnos de colegios y universidades a acuartelarse e interrumpir las clases. La guerra generó una nueva crisis económica del Estado que, nuevamente, dejó de pagar a los maestros

126. *Ibid.*, p. 15.

127. *Ibid.*, p. 5-6, 12-13.

128. «Informe del Ministerio de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, & á la Nación», Quito, Tipografía de Artes y Oficios, 1909, p. 7-8, *ibid.*

por varios meses y, en algunos casos, por más de un año.<sup>129</sup> Otra vez, se redujo el presupuesto de educación, lo que redundó directamente en la cantidad de niños que el Estado estaba en capacidad de instruir, como lo indicaba Alejandro Reyes, siguiente ministro de Instrucción Pública:

A causa de la reducción que sufrieron en este año los presupuestos de Instrucción Primaria y muy singularmente el de la provincia de Pichincha, se echa de ver una disminución algo considerable en el número de escuelas fiscales y en el de niños asistentes á ellas [...] El año pasado, con una suma total de \$ 992.392, que arrojaron los presupuestos fiscales, tuvimos 1.132 escuelas primarias, y, en ellas, 69.627 niños. En el presente año, siendo el valor total de los presupuestos \$922.249.94, han funcionado 1.088 escuelas primarias fiscales con asistencia de 66.789 niños. Quiere decir que en este año hemos tenido 44 escuelas fiscales menos que en el anterior y 2.868 niños menos también en los establecimientos fiscales de que hablo.<sup>130</sup>

Reyes tampoco daba un cuadro alentador sobre la cantidad de niños que el Estado estaba en capacidad de educar –aún en tiempos menos conflictivos– transcurridos tres lustros de administración liberal radical:

el porcentajes de escolares, con relación a 1'500.000 que dicen debe de tener la República, sería de 6.19[%]. Y, si consideramos que la población infantil, quizá, un quinto de la general, tendremos como coeficiente de la asistencia escolar, 30.97[%] y 69.03[%] el de los analfabetos; ó lo que es igual, siendo, probablemente, la población escolar de 300.000 niños, los que no asisten a las escuelas son 207.079.<sup>131</sup>

La angustiosa situación de los maestros por la falta de pago de sus sueldos llevó al Congreso de 1910 a aprobar las siguientes resoluciones: «1. Requerir al Ministro de Hacienda para que cumpla y mande cumplir y ejecutar lo dispuesto por la Constitución y las leyes, en lo tocante al pago del Ramo de Instrucción Pública; 2. Señalar en el Presupuesto Nacional una partida de preferencia para este pago».<sup>132</sup>

129. «Diario de Debates de la Cámara del Senado», Congreso Ordinario de 1910, Quito, Imprenta y Encuadernaciones Nacionales, p. 16. En una carta de los profesores, en servicio activo y jubilados de Pichincha, dirigida al Presidente de la Cámara del Senado, Carlos Freile, se lee: «Vamos por ocho largos meses, Sr. Presidente, que nos encontramos condenados á un completo olvido, y, por ende, á un absoluto ayuno sin que se nos abone un solo centavo de nuestros sueldos, los que, desde luego, los ganamos á costa de tantos sudores y fatigas, si se atiende á la ardua y difícil de nuestra profesión», p. 51, *ibid.*

130. «Informe del Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc., etc. a la Nación, en junio de 1910», Quito, Tip. de la Escuela de Artes y Oficios, p. VIII, XX, XXI, XXIII, *ibid.*

131. *Ibid.*, p. XX, XXI, XXIII.

132. «Diario de Debates de la Cámara del Senado» [1910], p. 108, *ibid.*

Mientras el Legislativo presionaba de esa manera al Ejecutivo, este insistía, a través del ministro Alejandro Reyes, en la necesidad de que el Legislativo aprobara una reforma que le diera mayor poder al Secretario de Estado tanto en lo administrativo como en la rectoría de la educación primaria:

la autoridad superior, en el ramo de que trato, no se sabe á quien pertenece; pues, los Consejos Escolares, las Municipalidades, el Ministerio de Instrucción Pública y el Consejo Superior, dirigen, cada uno por su cuenta, escuelas de enseñanza primaria, casas de Artes y Oficios, Liceos, Colegios y Universidades. De donde resulta una descentralización perjudicial, opuesta á todo principio científico unitario incomprensible y rehacia [sic] á toda posibilidad de progreso [...] Paréceme también inconveniente la actuación de las Municipalidades en las escuelas de Instrucción Primaria; pues al encargar á esas Corporaciones la mitad de esta enseñanza, no se obtiene provecho alguno manifiesto [...] El pago puntual de sueldos á los profesores, que es lo único en que han solido distinguirse las Municipalidades [...] no es, en definitiva, razón que tenga valor ninguno; pues en cuanto se lograra garantizar una renta suficiente á la Instrucción Pública, también el Tesoro Nacional podría hacer sus pagos á los maestros con la misma exactitud que las Municipalidades.<sup>133</sup>

Por las circunstancias políticas, a pesar de las peticiones del ministro, las prioridades estatales se dirigían hacia ámbitos distintos al de la instrucción pública, dado lo cual nadie prestó atención a los requerimientos de cambio. En junio de 1911, dos meses antes de la asonada que expulsó del poder a Eloy Alfaro, las estadísticas de la instrucción pública fueron presentadas al Congreso en los siguientes términos:

En las escuelas fiscales se han matriculado 92.947 niños; en las municipales, 9.474, y en las particulares 21.672. Por tanto, á cada escuela fiscal corresponden 77.64 niños, y para ellos hay un maestro; la cifra exacta es 1,24: a cada escuela municipal: 182,57 niños, y para estos 3 profesores; y en las particulares, 71,70 niños con 2,27 profesores. Con estos datos á la vista no es posible ocultar que hay una deficiencia en el número de preceptores, ya que ninguna escuela que pasa de 40 niños puede tener menos de dos maestros. Este es punto que la experiencia tiene completamente definido.<sup>134</sup>

Utilizando los datos estadísticos de este ministro se deduce que solo el 25,26% de los niños accedía a educación primaria. Esto quiere decir que se formaba a 124.113 niños de los 480.000 que estaban en edad de ir a la escuela, apenas

133. «Informe del Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos,... etc., etc. en junio de 1910», p. XI-XII, *ibid.*

134. *Ibid.*, p. VI-VII.

uno de cada cuatro. Con relación a la población, el porcentaje de educandos llegaba a 5,17%, es decir que solo cinco de cada cien habitantes se alfabetizaba, cuando ya estaba por concluir la administración liberal radical. Esto inclina a pensar, como lo hace Milton Luna, que «el ímpetu revolucionario estuvo más en el discurso que su impacto en la realidad. Fue un proceso lento y plagado de inconvenientes».<sup>135</sup>

En junio de 1912, bajo la presidencia de Francisco Andrade Marín, antes que asumiera el poder Leonidas Plaza e iniciara el llamado «período plutocrático», se presentó el último informe de Instrucción Pública de la etapa liberal radical, suscrito por el ministro L. Becerra, que daba cuenta de las dificultades de las que no lograba salir la educación estatal:

Ahora mismo, en pleno siglo XX, bajo una administración francamente liberal, [¿]no vemos, por ejemplo, que subsiste en su esencia el que llamaremos educacionismo a la antigua y que tantos desastres á causado y causa en la existencia general de la Nación? [¿]Gran parte de nuestros planteles de instrucción no siguen aún en poder de los HH. CC., jesuítas, frailes, clérigos y monjas? No está ahí vigente ese absurdo artículo 235 de la Ley Orgánica de Instrucción Pública, según el cual viene de hecho á reconocerse carácter oficial á la enseñanza que se da en los Colegios Seminarios? Y el mal arranca de muy lejos y obedece á causas y con causas que no han de removerse sino cuando, penetrados todos de un espíritu humano y vital de la educación común, aunando sus esfuerzos los poderes públicos y los ciudadanos, se empiece por orientar, radicalmente, el proceso de nuestra psicología individual y colectiva, que hasta aquí ha revestido todas las formas de un adocenamiento deplorable.<sup>136</sup>

El presupuesto educativo seguía siendo menor a las necesidades del ramo, pues de acuerdo a Becerra no iba más allá de \$ 1'326.801 y se requería no menos de 1'500.000 solo para el ramo de educación primaria y \$ 200.000 adicionales para construcción de edificios y menaje indispensable.<sup>137</sup> Después de 17 años de administración liberal radical, Becerra consideraba que aún se mantenían los problemas institucionales que los dirigentes políticos habían intentado resolver desde el momento en que asumieron la administración pública:

queda por atender á lo primordial, a lo fundamental: la organización y el régimen escolares. No tenemos locales adecuados, no tenemos útiles de enseñanza, no tenemos personal idóneo, no tenemos textos, no tenemos programas, no tenemos un sistema pedagógico, racional y discreto, que haga de la escuela lo que debe ser:

135. Milton Luna, «Educación, proyecto nacional, identidades y desafíos», en Enrique Ayala Mora, edit., *El crimen de El Ejido*, Quito, UASB-E / CEN / Grupo El Comercio, 2011, p. 51-52.

136. «Informe del Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc. a la Nación, 1911-1912», Quito, Tip. de la Escuela de Artes y Oficios, p. 6-7, AANE.

137. *Ibid.*, p. 11.



un estimulante y vigorizador del alma infantil; un centro atrayente donde el alumno encuentre algo como una fruición en la labor de su desenvolvimiento físico, moral e intelectual. [...] comporta la solución de los siguientes problemas parciales: construcción de edificios; provisión de moviliario [sic] y útiles; formación de un profesorado idóneo, dignamente retribuido; expedición de programas y textos adecuados; renovación de métodos.<sup>138</sup>

Con estas dificultades a la vista, el último año de la fase liberal radical se decretaron algunos cambios en la Ley de Instrucción Pública de 1912, referidos a la conformación del Consejo de Educación Superior, la designación de maestros de segunda y tercera enseñanza, la creación de colegios y universidades, la elaboración de textos oficiales para diversas asignaturas, la formación de comisiones de estudios provinciales, la obligación de rendir exámenes de Historia y Geografía patrias (era una disposición reglamentaria pero se colocó en la Ley porque en las escuelas no se impartían esas disciplinas). También se definieron las tareas de los visitadores escolares, se autorizó a las mujeres para que fueran preceptoras de los colegios elementales de varones, se determinó que las municipalidades usarían dos de cada diez suces del presupuesto de Instrucción Pública para la organización gremial y para beneficiar a la «clase obrera» con escuelas para adultos, clases de higiene y moral, así como de métodos y procedimientos en diversos oficios, al interior de los gremios.<sup>139</sup>

Los cambios que se plantearon en 1912 muestran que el Estado liberal radical, al final de su administración, seguía empeñado en organizar lo mismo que se propuso desde su llegada al poder, con algunas adiciones referidas a la «clase obrera», de la que no se habían ocupado antes.

Esto nos hace concluir que todo el período fue una especie de prolongado parto de un proyecto que no terminó por oxigenarse. La Iglesia fue un duro contendor en la lucha por el control de la educación, pues la administración directa del Estado y las disposiciones constitucionales y legislativas no bastaron para romper el pacto que se había adquirido con el clero antes del período liberal radical para la dirección de escuelas y colegios.

Pero, más allá de ese conflicto, y como los propios cuadros político-burocráticos del liberalismo-radical lo señalaban, fue su incapacidad de gestión lo que les impidió llevar a la práctica su agenda pública, pues no fueron competentes para crear e implementar una normativa clara que les permitiera direccionar los cambios y tampoco tuvieron la capacidad para ejecutar en la práctica lo que las leyes que aprobaron sí les permitían.

138. *Ibid.*, p. 9-11.

139. «Diario de Debates. Cámara de Diputados», Quito, 19 de octubre de 1912, p. 944-949, *ibid.*

Entre las razones que pueden enumerarse para entender la falta de capacidad administrativa están, por un lado, la cantidad de intereses que se disputaban en el Parlamento, que evidencian la fuerza de lo local para resistir al control del Estado, así como el poco tiempo que los parlamentarios tenían para resolver los temas más apremiantes de la nación, solo un trimestre al año, en los cuales debían revisar no solo los temas relacionados con educación sino todos los demás de la agenda estatal; a esto se une el hecho de no haber dictado presupuestos que permitieran cubrir las necesidades del sector educativo y que los dictados no se hayan ejecutado en este ramo sino en gastos de defensa.

El Ejecutivo, de su parte, no contó con recursos humanos adecuados, suficientes y estables para llevar adelante los cambios que se proponía; la educación pública, más allá de las declaraciones, no fue una prioridad. Los conflictos internos provenientes de la lucha por el poder estatal impidieron que se planifiquen acciones consistentes que llevaran a la institucionalización de la instrucción pública y limitaron el cumplimiento de la agenda pública al punto de que una vez que se logró la declatoria consitucional del laicismo, luego de 10 años de gobierno, no pudo ejecutarse por insuficiencia de toda clase de recursos para hacerlo.

Este era el ambiente general en el que los dirigentes políticos del liberalismo radical buscaban ampliar el acceso a la instrucción pública de las mujeres, tema que es objeto de análisis del siguiente capítulo.



## CAPÍTULO III

# La agenda pública del liberalismo radical para educar a la mujer

En el ámbito normativo, el Estado se ocupó de la educación de las mujeres desde que inició su vida independiente como república de Colombia. El 28 de julio de 1821 se emitió un decreto que ordenaba el establecimiento de «escuelas o casas de educación para las niñas y para las jóvenes en todos los conventos de Religiosas».<sup>140</sup>

Como se puede notar, la educación femenina permaneció en manos de la Iglesia, a decir del propio decreto, por falta de recursos económicos del Estado para asumir esa tarea.

Pero las razones no eran únicamente económicas sino que respondían también a la forma en que los dirigentes políticos concebían a la sociedad, pues consideraban que la familia bien organizada era el cimiento de la república. En esa perspectiva, como ya hemos visto en el capítulo I, hicieron todo lo posible para que las mujeres regresaran al hogar y se alejaran de la cosa pública en la que se habían involucrado durante las guerras de Independencia. Ellas, al igual que los esclavos y los indígenas, debían aceptar la «guía patriótica de las élites políticas y sus aliados».<sup>141</sup>

Esta actitud cambió con el tiempo, como hemos señalado en el capítulo I. Poco a poco, la normativa republicana comenzó a dar agencia a las mujeres ecuatorianas. Un ejemplo de ello fueron sus garantías del Código Civil de 1861; y otra muestra está en el paulatino desarrollo de la educación como derecho, que termino incluyendo a las mujeres.

Así, los dirigentes políticos del liberalismo radical formularon una agenda pública sobre educación que incluía a la mujer de una manera nueva. La originalidad de la propuesta fue que la instrucción pública de las mujeres debía llevarlas hacia la independencia económica, mediante el estudio de un oficio o profesión. Es decir que para estos dirigentes políticos el trabajo fue la estrategia por la cual el Estado debía reemplazar a la Iglesia, mediante la implementación de una moral

140. Jorge Núñez, «Inicios de la educación pública en el Ecuador», en Jorge Núñez, comp., *Antología de historia*, Quito, FLACSO Ecuador / ILDIS / Fundación Friedrich Ebert, 2000, p. 197.

141. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 227-228.

laica que evitaría su «degradación moral». Las propuestas y acciones ejecutadas para conseguir este propósito se desglosan a lo largo de este capítulo.

## LA INCURSIÓN DE LOS CUADROS LIBERALES RADICALES EN LA PERIFERIA SOCIAL

Según Gabriela Ossenbach, la motivación de los Estados latinoamericanos para penetrar en la periferia social que hasta entonces habían sido las mujeres fue la necesidad de incorporar a esta parte de la población en los sectores público y privado de la economía. El Estado liberal ecuatoriano no fue la excepción.<sup>142</sup>

Ahora bien, para contar con el aporte del trabajo femenino, los dirigentes políticos del liberalismo radical requerían educar a las mujeres. Eloy Alfaro explicaba a la Asamblea, en 1896, que su propósito era darles protección por medio de leyes especiales e integrarlas a los empleos públicos, para lo cual se debían abrir tanto plazas universitarias como talleres de artes y oficios.<sup>143</sup>

Como se puede ver, los liberales radicales consideraban a la educación femenina como el requisito indispensable para realizar el tránsito entre el hogar y el espacio público. Así lo hacía notar el ministro de Interior y Policía, encargado de la cartera de Instrucción Pública, J. de Lapierre, quien en su mensaje a la Convención Nacional de 1896-1897 daba a conocer los propósitos morales, estéticos y prácticos de ampliar su educación:

Ahora respecto a la educación de las niñas [...] Si la postergamos, vendría consecuencialmente, el desequilibrio moral de la sociedad haciendo nugatorios todos los esfuerzos en favor de una civilización efímera, digámoslo así, si la mujer no tomara participación en ella. [...] La pintura, la música, las labores de mano, en una palabra, las bellas artes, son como creadas al propósito para embellecer mas [sic] su natural belleza. ¿Y por qué no hacer que las cultiven y se enseñoreen con ellas, si tanto bien nos hacen? Démosles campo también para la investigación de la ciencia; el talento natural de la mujer la habilita para trillar ese camino que conduce al templo de la sabiduría y de la perfección. [...] Y cabe aquí hacer patentes dos inmensas ventajas que reportaría el país con esta nueva institución: 1a. La enseñanza sólida que se recibe, y 2a. La de formar maestros y maestras idóneas para el desempeño augusto del Magisterio; ventajas inapreciables, si se atienden, si se atiende á que en lo sucesivo no habrían necesidad de

142. G. Ossenbach, «Estado y Educación en América Latina...», p. 5, 33, 40.

143. «Diario de Debates de la Asamblea Nacional de 1896-1897», Informe del Presidente de la República, Quito, Imprenta Nacional, 1898, p. 58-59, BAEP. En esta y todas las notas subsiguientes se respeta la forma original de los textos citados.

ir en busca de profesoras y profesores extranjeros, toda vez que los tendríamos muy competentes entre nosotros mismos.<sup>144</sup>

La confianza de los liberales radicales en el poder moralizador del trabajo fue explicitada por el ministro de Instrucción Pública, José Peralta, en su mensaje al Congreso de 1900:

el trabajo depura las costumbres, robustece la virtud y es la mejor defensa de la inocencia: el trabajo es la base de la moral social y del engrandecimiento de los pueblos. [...] Y este género de instrucción es mucho más indispensable en tratándose de la mujer, cuyo porvenir debe garantizarse, poniéndola fuera del alcance de la miseria engendradora de la inmoralidad y la degradación.<sup>145</sup>

Con la idea de atraer a las mujeres hacia la protección del Estado y reemplazar a la Iglesia en su función moralizadora, los dirigentes del liberalismo radical idearon dos salvaguardas laborales que ayudarían a crear una sociedad laica.

#### EL TRABAJO COMO «SALVAGUARDIA» DE LA MUJER: LA «EDUCACIÓN INDUSTRIAL»

Respecto al trabajo, en el informe de 1899, el ministro José Peralta afirmaba:

la prostitución y el pauperismo no se detienen ante temores meramente religiosos: la virtud de la mujer no se preserva sólo con prácticas místicas. La experiencia depone contra las prácticas de la Teología; y demuestra la necesidad urgente de que coloquéis á la mujer bajo la salvaguardia del trabajo, fundando planteles en que aprenda á ganarse honradamente la vida.<sup>146</sup>

Consecuente con esta forma de pensar, la agenda pública del liberalismo radical se enfocó en la forma en que dicha salvaguardia debía ser ofrecida a las mujeres. En primer lugar, tenía que ser práctica para evitar el «intelectualismo enervante y estéril» de la educación tradicional.<sup>147</sup> En segundo lugar, tenía que

144. «Informe del Ministro de Interior y Policía, encargado de las Carteras de Relaciones Exteriores, Culto, Instrucción Pública, Justicia, Beneficencia, Agricultura é Inmigración y Obras Públicas a la Convención Nacional de 1896-1897», Quito, Imprenta Nacional, 1897, p. 14-16, BAEP.

145. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», Quito, Imprenta de la Universidad Central, p. XI-XII, *ibid*.

146. *Ibid.*, p. XI-XII.

147. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación», Quito, Imprenta Nacional, 1907, p. 169, AANE.

estar de acuerdo con la condición social y posición económica de la educanda. Alfredo Monge explicaba estas ideas en la siguiente forma:

Las escuelas de Centro y Sud América en general, y de algunos países, como el Ecuador, en especial, distan mucho de asemejarse al tipo ideal de la Escuela Moderna para la mujer. [...] De ahí que salen nuestras niñas de las Escuelas ó Colegios, sin preparación ninguna para la vida, con ciertos pomposos conocimientos que presto los olvida, un mal bordado entre las manos y un peor dibujo [...] Los efectos de la antigua y actual escuela entre nosotros son palpables, las que bordan y dibujan, no saben coser ni zurcir y menos cortar una falda o adornar el sombrero, las que saben que  $H^2O$  es la fórmula química del agua, las que saben la enunciaci3n de los problemas de Pitágoras o Newton, la que conoce las propiedades de los cuerpos, las que nos hablan de luz propia, de luz cenicienta, de astros y de satélites, las que nos tratan con mucha soltura de las clasificaciones zoológicas, ¡oh sarcasmo! no saben escribir cuatro palabras sin diez errores de ortografía, ni saben por donde se coje [sic] la plancha, ni por donde se toma el sartén.<sup>148</sup>

Ante esta situaci3n, Monge planteaba las soluciones propuestas por el gobierno liberal radical para lograr una educaci3n femenina adecuada:

La acci3n saludable de la reforma en la educaci3n de la mujer se ha dejado sentir con la fundaci3n de las Escuelas prácticas y técnicas [...] Estas escuelas se dividen en tres clases, seg3n el fin que se propone obtener la niña que ingresa a ellas y son: Escuelas prácticas y técnicas del hogar. Escuelas prácticas y técnicas industriales, y Escuelas prácticas y técnicas agrícolas. [...] En el próximo año y anexa al Normal de Señoritas se fundará la Escuela del Hogar, de Amas de Casa, ó de Menagère, como quiera llamarse, de cuyo fin ú objeto hemos tratado ya y esperamos que ella tendrá un brillante éxito, allá fuera de las alumnas especiales y de las del Normal, irán una semana por cada mes todas las niñas de los Colegios Fiscales y después de poco andar habremos formado buenas madres de familia hacendosas y económicas.<sup>149</sup>

Para las mujeres pobres los liberales radicales planteaban la creaci3n de un establecimiento de enseñaanza que les permitiera aprender un oficio y conseguir independencia económica. Peralta solicitaba los recursos para crear el plantel argumentando:

No tenemos, [...] un establecimiento en forma, de enseñaanza industrial, del que tanto necesitamos [...] hemos de fijarnos en la necesidad de dar á la mujer pobre una profesi3n con la que pueda ganarse honradamente la vida. A este fin tiende también el Gobierno; y es seguro que en el año escolar que se acerca ve-

148. *Ibid.*

149. *Ibid.*

remos fundarse un establecimiento especialmente dedicado á este objeto. En él se cuidará principalmente de fundar talleres de Camisería, Calcetería, Guantería, Zapatería fina y de todos esos artículos de adorno que el comercio conoce impropiamente con el nombre de *Confecciones de París*.<sup>150</sup>

Al año siguiente, el establecimiento por el que abogaba Peralta aún no se había fundado por no contar con presupuesto, de tal manera que en 1900 volvió a pedir recursos para ponerlo en marcha, insistiendo en que su principal objetivo era «proporcionar una industria fácil y lucrativa á las niñas pobres». <sup>151</sup> Esta vez los congresistas sí debatieron un texto para la creación de dicho plantel, apenas 10 días después de la presentación del informe ministerial. Aunque el texto nunca fue aprobado, quedó formulado en los siguientes términos:

Art. 1°. Establécese en Quito un Colegio industrial para Señoritas, en el que habrá hasta cincuenta becas para las alumnas más pobres. Art. 2°. El Ejecutivo expedirá el respectivo Reglamento y nombrará la Directora y Profesoras del referido Colegio; y abrirá en él los talleres necesarios dotándolos de la maquinaria y útiles del caso. Art. 3°. Vótase la suma de cincuenta mil sucres para la adquisición de una casa adecuada al objeto; y diez mil sucres anuales para atender á los gastos del Establecimiento.<sup>152</sup>

Como se puede notar, José Peralta sentía verdadera preocupación por evitar la pauperización de las mujeres pobres y sus empeños estuvieron dirigidos a dotarlas de herramientas que les permitieran salir de su situación, que en la agenda de los liberales radicales estaba atada a proveerles de educación. Pero a pesar de sus empeños, en la práctica no se logró concretar esta propuesta.

Para 1910, pasados 15 años de la administración liberal radical, otro ministro de Instrucción Pública, Alejandro Reyes, volvía a plantear los beneficios del trabajo para las mujeres pobres y las ventajas para el Estado y el aparato productivo nacional de incorporar su fuerza de trabajo, sin olvidar los propósitos morales: «se echa de menos la prolija y cuidadosa ayuda de la mujer, en las faenas agrícolas, en las fábricas, en las oficinas y en todas las ocupaciones de la vida; y si la mujer es sola, con más razón debe hallarse provista de los mismos medios que dispone el hombre, para triunfar sobre la desgracia y la abyección». <sup>153</sup> Pero nada consiguió. Al año siguiente, la directora del Instituto Nacional de Señoritas, Rosa Stacey —una

150. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», p. IX-X, BAEP.

151. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», Quito, Imprenta de la Universidad Central, 1900, p. XVIII-XIX, *ibid*.

152. «Debates del Congreso Ordinario de 1900», 17 de septiembre, Quito, Imprenta Nacional, 1900, p. 151, *ibid*.

153. «Informe del Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc, etc. a la Nación, en junio de 1910», Quito, Tip. de la Escuela de Artes y Oficios, 1910, p. XLV-XLVIII, AANE.



de las pocas voces femeninas seculares en los documentos sobre instrucción pública (las otras mujeres que daban cuenta sobre educación eran religiosas a cargo de colegios femeninos)— insistía en la necesidad de crear el tan anhelado colegio industrial, proponiendo que fuese establecido en la institución que ella dirigía:

No existe en nuestra Capital un Colegio en el que se dé preferencia á la enseñanza de oficios adecuados y propios para la mujer; pues bien, ¿por qué en nuestro instituto no podemos establecer clases de corte, de confección de sombreros, corsés y guantes? ¿por qué no introducir el lavado y aplanchado? Todas estas ocupaciones que dejo enumeradas darían vida propia á la mujer, vida independiente de la que tanto necesita para no verse arrastrada sólo por el torbellino de las necesidades sin tener con qué afrontarlas. Inculcar en el corazón de ella el amor al trabajo, es también educarle y educarle moralmente. Proporcionarle ocupación es hacerle sentir inclinación á la laboriosidad la que templá su alma para la lucha por la vida. ¡Sr. Ministro, laboreras necesitamos tanto como profesoras!<sup>154</sup>

En septiembre de 1912, cuando Leonidas Plaza ya se encontraba en el poder y había concluido el período liberal radical, la Cámara de Diputados finalmente aprobó —con una redacción muy similar a la de 1900— la creación de la Escuela Taller para Mujeres. El tercer y definitivo debate sobre esta Ley se realizó el 28 de septiembre de 1912, y con pequeñas precisiones respecto a la casa en que funcionaría, pasó al Senado.<sup>155</sup> Sin embargo, esta última cámara no trató el proyecto. Es decir que la principal estrategia de la agenda pública de los liberales radicales para impulsar la educación de la mujer pobre y moralizar la sociedad en una estructura laica quedó sin ejecución.

La razón evidente del fracaso de este proyecto es que no se le asignaron recursos económicos. Pero detrás de ello es posible leer también otros motivos. En primer lugar, al ser el Congreso la institución que aprobaba el presupuesto de la nación y un cuerpo colegiado conformado por representantes provinciales, la creación de un colegio industrial para mujeres pobres en la capital no representaba una urgencia para sus integrantes. En segundo lugar, esta propuesta no se vinculaba con el proyecto económico del Estado, por lo cual no tuvo prioridad en el Parlamento.

154. «Informe del Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc. a la Nación, 1911-1912», Quito, Tip. de la Escuela de Artes y Oficios, p. 68, *ibid*.

155. *Ibid.*, p. 356, 625-626.

## EL TRABAJO COMO «SALVAGUARDIA» DE LA MUJER: LA EDUCACIÓN «TERCERISTA»

De acuerdo a Gabriela Ossenbach, la relación entre educación y crecimiento de las capas medias fue dialéctica pues al tiempo que el Estado buscó darles mayor acceso a educación, la instrucción pública fortaleció a ese grupo de tal manera que pudo insertarse en la economía a través de actividades secundarias y terciarias. En el caso ecuatoriano, con un plantel industrial incipiente, la educación se encaminó a preparar personas de clase media y media baja para el sector de servicios. Los hombres se orientaron preferencialmente hacia la abogacía, la medicina, la ingeniería, el servicio militar y los altos rangos de las oficinas públicas. Las mujeres, mientras tanto, optaron por los servicios de salud, los bajos rangos de las oficinas públicas, pero sobre todo por el magisterio.<sup>156</sup> Esto explica por qué la segunda salvaguardia que ofrecieron los dirigentes políticos del liberalismo radical a las mujeres ecuatorianas fue el ingreso a los normales laicos, donde se buscaba formar docentes para las escuelas de niñas. Lo que sucedió con este tipo de educación es el tema de esta sección.

En 1901 se fundaron dos escuelas normales para mujeres. En este empeño, el ministro José Peralta firmó un contrato con el estadounidense Thomas B. Wood para traer al país educadores de Norteamérica y Chile, quienes tenían la responsabilidad de poner en marcha el proyecto gubernamental.<sup>157</sup>

Cuatro años después, el ministro, Luis A. Martínez, aseguraba que la formación de maestras había tenido resultados favorables: «el Instituto Normal de Señoritas acaba de proporcionar institutrices á varias provincias; y el pueblo, conocedor de estas ventajas, tiene ya empeño en que sus hijos concurran á los referidos planteles».<sup>158</sup> Pero este buen comienzo tropezó con problemas. En 1907, refiriéndose a la gestión de los normales para hombres y mujeres, el ministro Alfredo Monge decía: «sus resultados no han sido tan halagadores como era de esperarse. Sinembargo [sic] ellos han producido pocos, pero buenos maestros (pues no llegan á 30)». Acto seguido añadía que: «El [normal] de Señoritas de Quito, se halla dirigido por los esposos Compton, y su marcha, en general, deja bastante que desear».<sup>159</sup>

De acuerdo a los investigadores del tema educativo, la formación de maestros estuvo marcada por grandes dificultades. Ana María Goetschel expli-

156. G. Ossenbach, «Estado y educación en América Latina...», p. 27 y 42; G. Ossenbach, «La educación», p. 441.

157. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», p. XLIX, BAEP.

158. «Memoria del Secretario de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1904», Quito, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, p. 26, AANE.

159. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación», [1907], p. 169, *Ibid.*

ca que debido al conservadurismo de la sociedad, cuando se creó el Instituto Normal Manuela Cañizares, el personal contratado «no tenía qué hacer, por falta completa de alumnos». <sup>160</sup> Por su parte, Milton Luna anota que «fue altamente difícil el reclutamiento para la formación de los docentes normalistas. En 1905 se graduaron las primeras siete maestras, en 1906 se titularon doce y en 1912 culminaron sus estudios dieciséis». <sup>161</sup> Por fin, Emanuelle Sinardet sostiene que durante el período liberal radical el modelo de los normales tuvo un impacto limitado debido a que el número de matriculados era insuficiente, lo que llevó al cierre de los de Guayaquil y Cuenca, así como la clausura temporal del Manuela Cañizares, normal femenino de Quito. Informa que muchos de los alumnos abandonaban los estudios sin egresar, lo que solo llegó a modificarse cuando se crearon incentivos para los maestros, en los años 1930. <sup>162</sup>

A pesar del fracaso de los normales en la práctica, vale la pena revisar el modelo pedagógico utilizado por los dirigentes políticos del liberalismo radical porque nos da una idea de lo que trataron de hacer. En lo que se refiere a conceptos educativos, Alfredo Monge afirmaba en 1907 que la educación debía seguir los principios planteados por el pedagogo renacentista Comenio (autor con gran influencia entre los siglos XVI y XVII en Europa), quien daba valor al rol materno en la labor educativa para arrancar vicios, malos instintos, defectos y pasiones. Según Monge, esta estrategia permitía conseguir el ideal de perfeccionamiento propuesto por Rousseau, otro autor que él favorecía:

Yo creo que la misión del educador sobre el educando consiste, en continuar la labor que la madre comenzó en el hogar cuya eficiencia ha sido preconizada por Comenio en las siguientes frases «el amor materno es ingenioso, activo, atento, vigilante, observa, profundiza, medita; á veces en un mes, en un día, en una hora alcanza resultados más satisfactorios que la ciencia por sí sóla [sic] en un año, en muchos años, por lo que debe inculcarle a su hijo los conocimientos que más tarde extenderá y perfeccionará en la escuela». La labor del maestro es, pues, la de secundar la obra de la madre, debe procurar conocer la naturaleza, hábitos y costumbres del discípulo, arrancar de raíz sus vicios, malos instintos, defectos y pasiones, y sembrar en ese campo así espurgado [sic] la semilla más apta para germinar en aquel terreno, cuidando como ya lo he dicho de conocer el temperamento é inclinaciones del infante para saber qué clase de conocimientos le son más asimilables y enseguida tratar de su desarrollo *gradual, progresivo y armónico*, que son los caracteres que determinan la eficacia de la educación moderna, la que según el decir de Rosseau, es «el arte de perfeccionar á los niños y perfeccionar a los hombres». <sup>163</sup>

160. Ana María Goetschel, *Mujeres e imaginarios. Quito en los inicios de la modernidad*, Cayambe, Abya-Yala, 1999, p. 47.

161. M. Luna, *op. cit.*, p. 51-52.

162. E. Sinardet, «La pedagogía al servicio de un proyecto político...», p. 37.

163. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación», [1907], p. 12-13, AANE.

Los liberales radicales tuvieron en mente las ideas de Frederich Fröbel, para quien la mujer era la educadora natural de la infancia y las de Johann Hienrich Pestalozzi, según el cual el amor de las madres era el modelo ideal para el desarrollo del espíritu infantil.<sup>164</sup>

Por estas razones teóricas, los dirigentes políticos del liberalismo-radical consideraban que las mujeres podían ocuparse de la instrucción pública.<sup>165</sup> Sin embargo, tampoco su concepción pedagógica tuvo éxito porque al separarse la teoría de la realidad para la que fue ideada quedó únicamente como una técnica para conducir el trabajo en el aula, en términos puramente utilitaristas.<sup>166</sup>

Como se puede ver, la agenda educativa liberal radical para las mujeres no se pudo concretar ni en la teoría ni en la práctica. Pero, además de sus limitaciones internas, los dirigentes políticos debieron enfrentar también la pertinaz resistencia de la Iglesia católica, tema que se aborda a continuación.

## LA IGLESIA CATÓLICA: COLABORACIÓN Y CONFLICTO

Gabriela Ossenbach afirma que el proceso de secularización de la educación fue parte de la lucha de los Estados latinoamericanos por convertirse en representantes del interés general, para lo cual tenían que romper el monopolio de la Iglesia en materia educativa.<sup>167</sup> Pasando al caso ecuatoriano, Juan Maiguashca sostiene que la creciente secularización de las élites gubernamentales les empujó a intervenir en espacios antes ocupados por la Iglesia. Entre los asuntos que más atención recibieron de estos dirigentes estatales estuvo la educación pública.<sup>168</sup>

La propuesta de secularización de los liberales radicales se registra en el informe del presidente Leonidas Plaza, donde se explicaban las motivaciones de su gobierno para impedir que la Iglesia se encargara de la educación: «la instrucción pública representa la nutrición del cuerpo social; y si aún en la esfera de lo individual y tratándose y de la nutrición del niño, está hoy reprobado el *sistema de nodrizas* [...] ¿con cuánta mayor razón no deberá ser la Patria, y solamente la Patria, la que con sustancia elaborada por ella misma, nutra moral-

164. Johann Heinrich Pestalozzi, «Carta a J. P. Graves» [3 de octubre de 1818], en *Cartas sobre educación infantil*, Chile, Peuma, p. 3, 1818, en *Peuma*, <http://peuma.unblog.fr/files/2012/06/Pestalozzi-Johann-Cartas-Sobre-Educacion-Infantil1.pdf>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

165. E. Sinardet, «La pedagogía al servicio de un proyecto político...», p. 25.

166. G. Ossenbach, «La educación», p. 440.

167. G. Ossenbach, «Estado y educación en América Latina...», p. 5, 33 y 34.

168. J. Maiguashca, «Dirigentes políticos y burócratas...», p. 249.

mente al ciudadano?». <sup>169</sup> Pero en el terreno de la práctica, los dirigentes políticos y los burócratas del liberalismo radical no pudieron independizarse de sus «nodrizas». Entre 1895 y 1912 se dio una paradoja: por un lado Iglesia y Estado se enfrentaron duramente; por el otro, Iglesia y Estado colaboraron, particularmente en el mantenimiento y desarrollo de la educación femenina.

Un informe revelador de las dificultades estatales para organizar un establecimiento laico para mujeres lo daba C. Carrera, gobernador del Guayas, en 1899:

No es de tan fácil realización el encargo [...] como pudiera parecer á primera vista, pues tratándose de un establecimiento donde el internado es la base fundamental de su organización, lo primero que debe consultarse es la posibilidad de obtener una rigurosa disciplina entre el Superior y los empleados subalternos; y esto es tan difícil de conseguirlo, hasta en la milicia [...] y más aún entre mujeres, sólo en virtud de ciertas combinaciones y compromisos personales, podrá llegarse al resultado que se desea. Vencido este grave obstáculo, preséntase otro de igual naturaleza: la poca confianza que ha inspirado, siempre, todo Gobierno, respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas [sic] [...] aun cuando tenemos algunas y muy buenas institutoras nacionales que podrían hacerse cargo de la dirección del Colegio [...] el temor de perder en la negociación las aterra, y prefieren continuar sirviendo en la modesta esfera de Directoras de Escuela [...] se me ha presentado últimamente un nuevo obstáculo que no había previsto: la intriga. Para hacer tal afirmación, me fundo en que sólo valiéndose de este fatídico elemento han podido la Intransigencia, la Mala Fe, conseguir que desista de su compromiso contraído [sic] conmigo, una de nuestras mejores educacionistas cuya buena voluntad y entusiasmo habían llegado ya al extremo de hacer algunas indicaciones respecto a las necesidades de la casa destinada al Colegio. <sup>170</sup>

Mientras el gobierno liberal radical encontraba esas dificultades, las monjas mostraban en sus informes su capacidad administrativa, fundada en años de experiencia y en una organización basada en la obediencia, como lo reconocía Carrera. He aquí un informe de la directora de la congregación del Buen Pastor, fechado unos meses antes:

Este Establecimiento del B. P. de Quito, está constituido por las 6 secciones siguientes [...] El Colegio del Angel de la Guarda exclusivamente para niñas de familia decente y honrada, [...] el programa de estudios á más de estar conforme con las prescripciones vigentes de la ley, abraza nociones de Literatura, Historia Universal, Historia Natural, Geometría, Algebra, Cosmografía, incluyendo todos los ramos de adornos [...] La 2a. sección es de las niñas preservadas, ó llamadas

169. «Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1904», Quito, Imprenta Nacional, 1904, p. 23-24, AANE.

170. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», p. 239-241. La cursiva consta en el original, BAEP.

de la clase de San José [...] La enseñanza intelectual se reduce á tres horas diarias. La parte «Economía Doméstica» es esencialmente práctica, por ser el ramo más importante para aquellas que no tienen otro recurso que vivir de su trabajo. [...]. La 3a. sección, Clase del Sagrado Corazón de Jesús [...] es la de las *Yumbitas* venidas del Oriente [...]. A más de nuestra santa religión, se les enseña á leer, escribir, habilidades de mano y lo correspondiente al servicio doméstico. [...] La 4a. sección es la compuesta por muchachas de servicio puestas por sus patronas ó con boleta de la Policía [...] La 5a. sección la componen las religiosas Magdalenas que se dedican á ejercicios de vida contemplativa y á obras manuales. [...] La 6a. sección comprende la Comunidad de Religiosas del Buen Pastor de Angers, á quienes están confiadas las obras de celo apostólico ya enumeradas.<sup>171</sup>

La labor de las monjas en la formación de las niñas era reconocida y admirada por los burócratas del liberalismo radical, pues perseguía –y conseguía– los objetivos que ellos mismos se planteaban respecto a la educación femenina, excepción hecha del laicismo. Así lo expresaba el director de estudios de la provincia de Pichincha, Romualdo Bernal, en su informe de 1901, al referirse al acuerdo que el Estado mantenía con el instituto religioso del Buen Pastor, suscrito en 1870: «este contrato ha sufrido modificaciones notables, hasta que el Gobierno palpando las inmensas ventajas prácticas de los servicios que presta, se impuso el deber de hacer señalar por la Legislatura en el presupuesto, la suma de \$ 8.000 anuales para subvenir á las necesidades de la casa».<sup>172</sup>

La colaboración no implicó la aceptación del laicismo por la Iglesia. Los temores sobre lo que podría acaecer con la educación seglar de las niñas fueron expuestos por el arzobispo de Quito, Pedro Rafael, en una carta pastoral dirigida a los padres de familia:

Las niñas son para el hogar; han de recibir, pues, primariamente una formación que las disponga para ser hijas, esposas y madres cristianas; desde muy temprano hay que alejarles de la *vanidad* mundana y de la caprichosa inconstancia, peligros de su débil sexo [...] ¡Pobre es y muy infeliz la sociedad donde las madres no están á la altura que Dios quiso que estuviese la mujer cristiana la cuando ennoblecíó con la exaltación de su Madre, á ser Madre de Dios! Y, convenzámonos, no habrá buenas madres, donde no hay fieles esposas, y éstas no se forman sino de las piadosas hijas. Educad, pues, amados fieles, á las niñas en las santas prácticas del temor de Dios.<sup>173</sup>

171. «Informe del Ministro de lo Interior y Policía, Beneficencia, etc. al Congreso Ordinario de 1898», Quito, Imprenta Nacional, 1898, p. 61-62, BAEP.

172. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1901», Quito, Imprenta Nacional, 1901, p. 52, AANE.

173. Pedro Rafael, Arzobispo de Quito, en «Instrucción pastoral que el Ilmo. y Rmo. Señor Arzobispo de Quito, dirige á los padres de familia de la Arquidiócesis, sobre la educación cristiana

Como se puede ver en la cita, a la Iglesia le preocupaba la «debilidad» de las mujeres y la facilidad con que, consideraban, podían caer en la degradación moral, cosa que también preocupaba a los liberales radicales, que lo expresaron en términos casi exactos: «debemos anhelar el dar á la mujer una sólida educación para que llegue á ser *hija sumisa y obediente, esposa fiel y madre tierna y amorosa*».<sup>174</sup> Esto quiere decir que en los dos casos la dignidad de la mujer era un asunto de control público, pero la diferencia se encontraba en el método. Mientras para la Iglesia la dignidad solo podía venir del temor de Dios, para los liberales radicales esta podía provenir del trabajo.

Pese a esta diferencia ideológica fundamental, los liberales radicales no solo mantuvieron los contratos que se habían celebrado con congregaciones de monjas antes de su administración sino que firmaron nuevos acuerdos para que se hicieran cargo de los colegios femeninos que ellos fundaron. He aquí algunos casos: el contrato de 1898 entre el gobernador Wenceslao Ugarte y las religiosas del Instituto Mariana de Jesús para la administración del colegio Echeandía (Guaranda), por un plazo de 10 años; otro suscrito en 1897 para que las monjas rigieran el Colegio Mariana de Jesús (Riobamba), con una vigencia de seis años; el de 1899 para el funcionamiento del Colegio de Bethlemitas Hijas del S. C. de Jesús (Tulcán); y el firmado en 1900 por el ministro José Peralta con las religiosas de La Providencia para la instalación del Colegio de Niñas en Guayaquil, en reemplazo del de los Sagrados Corazones, abandonado por esa orden un año antes, como consta en una cita anterior. Se registra solo un caso contrario en Portoviejo, donde la administración pasó de las monjas a una institutora laica, a partir de 1895, «según disposición de ese Ministerio [de Instrucción Pública]».<sup>175</sup>

La presencia y predominio de la Iglesia en la educación femenina fueron reconocidos por el ministro Peralta en su informe de 1901, donde expresaba su inconformidad, pero también su resignación, ante este hecho:

los colegios de niñas funcionan con regularidad. [...] Si exceptuamos el Colegio Pedagógico de esta Capital, todos los planteles indicados se hallan dirigidos por comunidades religiosas. [...] Ya os he hablado de los defectos inherentes al magisterio monástico; y sería de desear que, por lo menos, se implantasen en los Colegios de niñas los métodos pedagógicos modernos, si no es posible secularizarlos.<sup>176</sup>

de sus hijos», en *Boletín Eclesiástico de la Provincia Ecuatoriana*, No. 9, Quito, octubre, 1897, p. 396. Las cursivas constan en el original, BAEP.

174. Declaración del Ministro Alfredo Monge. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación» [1907], p. 36, AANE. La cursiva consta en el original.

175. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899», p. 169-172 y 276, BAEP; «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1900», p. XL-XLI, 3, 112, *ibid*.

176. «Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1901», p. 10-11, AANE.

Como ya se ha dicho, los acuerdos firmados entre las órdenes religiosas y el Estado no impidieron que la Iglesia mantuviera una campaña incansable contra la educación femenina laica encabezada por el obispo Federico González Suárez, quien condenaba a las normalistas por desvincularse de la moral cristiana y las tildaba de mujeres sin pudor por trabajar fuera del hogar.<sup>177</sup> La Iglesia reclamaba lo que consideraba sus propios y naturales derechos respecto a la educación de la mujer, a quien –de acuerdo a su criterio– solo la religión podía salvar de caer en la perversión y permitirle desarrollar piadosos sentimientos:

Grande y decisiva ha sido y lo será siempre la influencia de la mujer en la sociedad, así para lo bueno como para lo perverso [...] con estas verdades y con el fin de pervertir a la sociedad, establécense pues las escuelas laicas para niñas [...] al prescindir de Dios y de la instrucción religiosa se vicia desde la infancia la educación de la mujer, estrangulando sus piadosos sentimientos, ofuscando su inteligencia.<sup>178</sup>

La campaña eclesiástica fue conducida no solo con encíclicas e instrucciones pastorales sino también con pequeñas cápsulas anecdóticas, en formatos cortos, dirigidas a un público más general y con un lenguaje menos formal:

**Escuelas normales.-** La de niñas se ha inaugurado en esta Capital, bajo la dirección de unas señoras norte-americanas, socias de los metodistas que propagan biblias protestantes. Si igual instrucción se hubiera verificado con personal católico, ya hubiéramos oído declamar contra el *extranjerismo*, *el fanatismo*, *el monopolio de la enseñanza*. Pero las pingües rentas y la absorción de elementos pedagógicos que se pone en manos de heterodojos [sic] se llama nada menos que *reforma de Instrucción Pública*; nosotros le llamaríamos con más razón: *instrucción pública de la Reforma*... luterana. Esperamos que los padres de familia, comprendidos sus verdaderos deberes, se mirarán bien y no querrán pagar al caro precio de la tranquilidad de su conciencia, el veneno que mate á sus hijas». <sup>179</sup>

Esta nota del *Boletín Eclesiástico* muestra el temor de la Iglesia católica de que los dirigentes del liberalismo radical no solo querían secularizar al Estado sino que, además, con el pretexto de la modernidad, estaban introduciendo al país practicantes del protestantismo. Los gobiernos liberales radicales se de-

177. *Ibid.*, p. 1.443-1.451.

178. La Corona de María, 1901, p. 72-73, citado por Gladys Moscoso, «Las imágenes de la literatura», en Martha Moscoso, edit., *Y el amor no era todo... Mujeres, imágenes y conflictos*, Cayambe, Abya-Yala, p. 106.

179. «Escuelas normales», en *Boletín Eclesiástico. Revista quincenal de los intereses católicos en las Diócesis ecuatorianas*, t. VIII, Quito, Imprenta del Clero, 1901, p. 137, BAEP. Las negritas y cursivas y puntos suspensivos constan en el original.



fendieron acusando a la Iglesia de haber esclavizado al sexo femenino, como lo decía el presidente Leonidas Plaza en su informe a la nación de 1904:

Nuestra Constitución prohíbe [sic] la esclavitud en la República, y ordena que cuantos esclavos pisaren el territorio nacional queden, por el mismo hecho, libres. No distingue clases ni formas en la esclavitud, mira la falta de libertad, y, sin dar lugar á subterfugios místicos, nivela á todos ante el mismo precepto. ¿Cómo, pues, se concibe la existencia, en un suelo libre, de tantos esclavos y de tantos cautivos, en su mayor parte del sexo femenino, que consumen cruel y estérilmente su vida dentro de monasterios situados en el centro mismo de las principales poblaciones de la República?<sup>180</sup>

En el concepto del presidente Plaza, la situación de las religiosas no dejaba de ser una forma de opresión, pues sobre su voluntad estaban las normas constitucionales, es decir que esta fue otra expresión del conflicto entre el Estado y la Iglesia:

¿Acaso dejan de ser menos esclavos porque se digan que voluntariamente han renunciado á su libertad, á su personalidad y á su vida en servicio de una religión y por el anhelo de conseguir un fin ultraterreno. Nadie puede renunciar á las garantías constitucionales, nadie puede, por consiguiente, renunciar á su libertad y convertirse voluntariamente en esclavo; y si hay algo más cruel e inhumano que la esclavitud antigua, es ésta que todavía subsiste, esta negación absoluta, esta cada-verización de la persona humana. ¡Siquiera la esclavitud antigua se explicaba por la utilidad; esta otra no tiene explicación!<sup>181</sup>

Más allá de las palabras, la Iglesia empleó varias estrategias para evitar que las mujeres fuesen educadas por el Estado laico. Por un lado, planteó el control del cuerpo femenino como el camino al perfeccionamiento cristiano, en oposición directa a los conceptos liberales de higiene y práctica deportiva que se impulsaban en los colegios laicos.<sup>182</sup> Por otro lado, la cúpula del clero volvió a los padres de familia el centro de su acción y les dio la palabra en cuanto a la educación de sus hijos, acusando al Estado de invasión de los hogares, como se anotó en el capítulo II. Su propósito era restablecer a los padres el derecho de decisión que había sido limitado por las leyes liberales.<sup>183</sup> Empero, ante la inminencia de su imposición, se vio en la necesidad de hacer algunos cambios doctrinales. Uno de ellos fue el

180. «Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1904», p. 23-26, AANE.

181. *Ibid.*

182. Ana María Goetschel, «Del martirio del cuerpo a su sacralización: visiones de la mujer en momentos de transición», en *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 12, Quito, UASB-E / CEN / THEIS / Corporación Editora Nacional, p. 25-29, 31-34.

183. E. Sinardet, «El papel educador de los padres de familia...», p. 213-222.

decretar como principio religioso el amor a la madre patria, lo que reafirmó para las mujeres los roles de esposa, progenitora y formadora de nuevos ciudadanos.<sup>184</sup>

Del análisis realizado se desprende que entre la Iglesia y el Estado liberal radical si bien existió un conflicto ideológico respecto a la enseñanza femenina, hubo colaboración práctica. Una vez caracterizado el escenario en que se desarrolló la instrucción pública de las mujeres, resta conocer y evaluar los resultados de los acuerdos con la Iglesia y las demás medidas que hemos analizado en esta sección.

## LA EDUCACIÓN LAICA: UNA VICTORIA APARENTE DE LOS LIBERALES RADICALES

Los resultados de la incorporación de las niñas a la escuela fueron desiguales. De acuerdo a los datos presentados por los ministros de esos años, las cifras parecerían estar en directa relación con la estructura económica de cada provincia y el interés de los burócratas provinciales en el impulso de la instrucción pública:

<i>Asistencia alumnos a escuelas</i>			
<i>Año</i>	<i>Provincia</i>	<i>Varones*</i>	<i>Mujeres*</i>
1898	Azuay	1.617	1.323
	Guayas	2.205	2.587
	Pichincha	-	-
	Tungurahua	3.981	2.532
1899	Azuay	-	-
	Guayas	984	1.688
	Pichincha	6.567	4.562
	Tungurahua	4.068	2.600
1900	Azuay	3.171	2.593
	Guayas	2.776	3.254
	Pichincha	4.349	3.560
	Tungurahua	5.424	2.775

184. M. Moscoso, «El papel de las mujeres en la educación...», p. 286-293.

<i>Año</i>	<i>Provincia</i>	<i>Varones*</i>	<i>Mujeres*</i>
1901	Azuay	4.297	2.622
	Guayas	2.534	3.179
	Pichincha	2.744	1.663
	Tungurahua	5.027	3.043
1902	Azuay	3.832	3.169
	Guayas	7.445	6.510
	Pichincha	8.646	6.297
	Tungurahua	5.761	2.670
1904	Azuay	4.405	3.417
	Guayas	7.578	5.349
	Pichincha	7.672	5.089
	Tungurahua	5.381	3.576
1907	Azuay	4.405	3.417
	Guayas	5.019	4.577
	Pichincha	4.039	2.717
	Tungurahua	-	-
1911	Azuay	3.818	3.219
	Guayas	2.966	2.738
	Pichincha	5.590	5.630
	Tungurahua	4.807	3.332

\* Número de alumnos asistentes

Elaboración propia con datos obtenidos de fuentes primarias.

El cuadro muestra que la provincia con mayor número de estudiantes en todo el período fue Pichincha, por su condición de centro de Gobierno y lugar donde se concentraban las universidades, y los normales que se fueron creando; Guayas tiene cifras muy variables, sobre todo en la educación de varones lo que, a decir del gobernador Carrera, tenía que ver con el hecho de no encontrar maestros para las escuelas por ser los sueldos demasiado bajos.

Las cifras de Tungurahua son más o menos estables en todo el período –fue una de las provincias con mayor cantidad de educandos, llegando un par de años a superar a Pichincha– lo que se explicaría por su condición de provincia donde el número de pequeños propietarios y trabajadores asalariados superaba al de los hacendados. Azuay, mientras tanto, pese a su importancia política, registra cifras bajas en instrucción pública y no las reporta hasta 1900, pues ni siquiera tenía nombrado un Gober-

nador.<sup>185</sup> Los años con mejores resultados fueron de 1901 a 1904, pero vuelven los problemas después de ello, pues para 1907 solo se repiten los datos de 1904, lo cual deja entrever que no se contaba con información actualizada y, para 1911, el número de alumnos es menor que seis años antes, todo lo cual da cuenta de la conflictividad política de esa jurisdicción durante los años de referencia.

¿Cómo evaluar esta experiencia? Los liberales radicales intentaron implantar en el Ecuador un nuevo tipo de escuela, una escuela moderna. Desafortunadamente, no crearon los instrumentos para hacerlo, entre otras cosas, no produjeron los textos necesarios para difundir los cambios pedagógicos que buscaban implementar; los materiales de lectura que se utilizaron en las escuelas eran los de los Hermanos Cristianos. Además de los obvios de religión, se usaban textos producidos por religiosos en: Gramática, Aritmética, Álgebra, Sistema Métrico, Geografía general, Geografía del Ecuador e Historia Patria.<sup>186</sup> Incluso el Instituto Pedagógico de Señoritas, administrado por el Estado, dictaba clases con estos libros en las materias de Geografía, Cosmografía, Aritmética Comercial y Geometría.

De acuerdo a estos datos, es posible afirmar que los gobiernos dirigidos por los liberales radicales no lograron imponer un nuevo modelo pedagógico sino que utilizaron el desarrollado por los regímenes que los precedieron, pues la enseñanza seguía en manos de las monjas y los textos eran los de los Hermanos Cristianos.

A esto debe sumarse el hecho de que la educación femenina, al igual que toda la instrucción pública del período, se realizó en condiciones materiales de extrema escasez. Ya hemos dado alguna información al respecto en el capítulo precedente, pero vale la pena repensarla y completarla. Un cuadro presentado por el Ministro de Instrucción Pública en 1904 hace patentes las carencias en edificaciones y materiales. Los alquileres por edificios para escuelas de niñas ascendían a 2.678 sucres, pero se consideraba que para reparación de locales y adquisiciones de otros se requerían 470.787 sucres; es decir, 170,7 veces más de lo que se invertía. En cuanto al inventario existente y necesario, se declaraba una necesidad de cubrir 2,4 veces más de lo presupuestado. Mientras las alumnas contabilizadas llegaban a 33.420 y sus escuelas eran 546, los espacios para sentarse (pupitres, bancas y sillas) ascendían a 2.896, es decir, 5,2 sillas por escuela y 0,08 por alumna matriculada; y menos de un pizarrón por escuela.<sup>187</sup> La situación era más o menos similar en las escuelas de varones.

Las estadísticas del período son poco confiables, pues la información que se recogía no estaba normalizada. El informe del ministerio del ramo de 1907 asegura-

185. Ver lista de gobernadores en anexo.

186. Entre otros se pueden encontrar los reportes de los textos cristianos en el Colegio de Betlemitas de Otavalo, en 1898; en el Colegio Santa Teresa de Jesús de Latacunga de 1899 y la Escuela San Francisco de Ambato, en 1900, de acuerdo a la información que contienen los Informes Ministeriales.

187. «Memoria del Secretario de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1904», p. X- XVII, AANE.

ba, por ejemplo, que las cifras eran «por demás deficientes, pues los señores Directores de Estudios, con la honrosa excepción del de la provincia del Guayas, no han tomado con la atención que se merece, la recopilación y formación del Censo ó más bien Estadística Escolar».<sup>188</sup> Sin embargo, tomando como referencia los datos de 1901 y 1904, años en los cuales la estadística es similar, se pueden obtener algunas cifras de interés: el número de escuelas femeninas pasó de 435 a 546, es decir que en cuatro años se crearon 111 centros. Las alumnas aumentaron de 24.480 a 33.420, un crecimiento de 36%. Las profesoras pasaron de 531 a 624, más 139 ayudantes, lo que significa una institutora (o asistente) por cada 43,7 niñas. Aunque por sí mismas estas cifras parecerían ser halagüeñas, al compararlas con la población total en edad de ir a la escuela —que los ministros de la época calculaban en 400 mil infantes—, las niñas que formó el Estado liberal radical corresponden a 8,3% del total posible, tomando como referencia el año 1904.

No obstante, de todos los registrados en la práctica de los gobiernos liberales radicales, el problema más grave fue su incapacidad administrativa, como se anotó anteriormente, y la falta de una cabeza política y burocrática que asumiera la agenda pública de educación y la llevara adelante. Además de lo ya expuesto sobre el Ministerio de Instrucción Pública, en 1908 se le encargaron tareas adicionales como los correos, telégrafos y otras que no tenían relación directa con su función esencial, lo cual no ayudó para la ejecución de su tarea educativa.

Otra dificultad fue la carencia de elementos humanos y materiales y la consecuente mala ejecución de la agenda pública. Así lo reporta el ministro Alfredo Monge en su informe de 1907, refiriéndose al Instituto Laico de Señoritas: «acaso no ha correspondido á los elevados propósitos del Gobierno y afanes de la Directora Sra. Isabel Guerra: la falta de una acertada reglamentación, la escasez [sic] de educandas, las pésimas condiciones de la casa en que funciona, la ninguna provisión de muebles, útiles de enseñanza, etc., hacen que ese establecimiento pida su inmediata clausura».<sup>189</sup>

Incluso en los casos en los que las escuelas lograron mantener sus puertas abiertas, los recursos humanos y económicos con los que contaban fueron insuficientes. Evidencia de este problema se registra en 1910, cuando un grupo de institutoras de Ibarra se dirigió al Presidente del Congreso para expresar su inconformidad por no haber recibido el pago de sus sueldos durante siete meses, pese a que ya habían perdido tres meses de sus ingresos en 1909:

En nuestro afán de propender al progreso de la educación de la mujer que es un ser que aún desempeña un triste é indigno papel entre nosotros, nos hemos dedicado al Magisterio, misión ardua, muy ardua y difícil como bien lo sabéis; pero,

188. «Informe del Ministro de Instrucción Pública a la Nación» [1907], p. 176, *ibid.*

189. *Ibid.*, p. 172, AANE.

Sr. Presidente, parece que la suerte es adversa para nosotros y para la niñez. [...] Triste es para nosotros, señor, recordar que hace siete meses que no recibimos un centavo por cuenta de nuestros sueldos como institutoras; triste nos es recordar que hace siete meses que venimos quizá mendigando el sustento diario sin esperanzas de conseguirlo de otra manera; triste nos es rememorar que desde hace muchos meses atrás hemos perdido el crédito porque no hemos podido satisfacer á nuestros acreedores; y esto sin contar los tres meses que perdimos en 1909.<sup>190</sup>

Por último, debemos señalar un problema que subyace en los informes de los Ministros de Instrucción Pública del liberalismo radical y que les llevó a buscar la colaboración de la Iglesia, diluyendo el impacto ideológico de su agenda. Los dirigentes políticos temían que el laicismo afectaría la formación moral de las mujeres, pues la educación masiva de niñas en régimen laico era una novedad para ellos y para la sociedad entera. Ante este dilema, se vieron forzados a «posponer para luego», parafraseando al ministro Alfredo Monge, los afanes de educar a las niñas en un ambiente completamente laico y a aceptar la colaboración de las monjas en la administración de escuelas públicas.

En vista de lo dicho, se puede argumentar que la aprobación de las leyes de instrucción pública de 1897 y 1906 y sus reformas de 1900 y 1912, así como su aplicación fue una victoria aparente de los liberales radicales, pues la experiencia pedagógica de la Iglesia se impuso en la práctica y fue esa institución la que durante el período 1895-1912 formó a las niñas, con sus métodos, sus textos y hasta sus principios.

¿Fue la agenda liberal radical y su implementación una ruptura? La respuesta parece ser: sí, en términos ideológicos, pero no en términos prácticos. Aunque la tradición historiográfica ecuatoriana ha visto en el liberalismo radical un momento de realizaciones, considero que en realidad solo constituyó un momento de cambio de ideas matrices. No obstante, la lucha de los liberales radicales por penetrar en la periferia social que eran las mujeres sembró las semillas que décadas más tarde hicieron posible su instrucción pública laica, bajo control del Estado.

190. «Diario de Debates de la Cámara del Senado. Congreso Ordinario de 1910», Quito, Imprenta y Encuadernaciones Nacionales, 30 de septiembre de 1910, p. 396, *ibid.*



## Conclusiones

Una vez finalizado el estudio del contenido y la implementación de la agenda pública del régimen liberal radical (1895-1912) relativa a la instrucción pública en general, y la de las mujeres en particular, es posible llegar a algunas conclusiones.

Es necesario decir algo sobre los instrumentos conceptuales que se han utilizado en esta investigación antes de entrar en materia. El concepto de «agenda pública» ayudó a tratar al período liberal radical como una unidad legítima de análisis histórico. Por otro lado, el concepto de «periferia social» permitió identificar analíticamente a los sujetos históricos que fueron objeto de interés de los cuadros liberales radicales. En efecto, como se ha visto en el curso de la investigación, la enseñanza primaria fue dirigida mayormente hacia las clases populares y la clase media baja. Un aspecto particular de esta empresa fue el caso del grupo social femenino.

Los conceptos de agenda pública y periferia social provienen de la historia del Estado como institución, que busca entender cómo funciona el aparato estatal. Por esta razón, el Estado se asume como una maquinaria en marcha, lo cual no quiere decir que la investigación ignore los factores económicos, sociales, culturales y políticos que rodean su funcionamiento sino, únicamente, que la conceptualización está centrada en el funcionamiento del Estado mismo.

Pasando a los resultados de esta investigación, conviene resumirlos capítulo por capítulo. En el capítulo I se trató de demostrar que la agenda liberal radical de la educación, lejos de ser algo inédito en la historia política ecuatoriana, fue una versión particular de una visión del mundo *republicana* que se instaló en Ecuador a partir de la Independencia y que se puede identificar, por ejemplo, en el Código Civil de 1861 y en las constituciones del país. En este contexto, se entiende que cada vez existiera mayor apertura hacia la mujer y las clases populares en administraciones que no se consideraron «liberales». Es decir que, en lo que se refiere a la mujer y a la educación, se dio una incorporación paulatina de la periferia social, que se inició en 1812. A partir de 1895, el proceso se redefinió y empujó hacia delante, pero no se inventó.

En el capítulo II se introduce la agenda liberal radical en lo que se refiere a la enseñanza primaria. El resultado de la investigación confirma que la implementación de la agenda fue problemática. Las dificultades mencionadas por la litera-



tura existente hasta el momento son: la falta de recursos humanos y materiales y la inestabilidad política nacional e internacional que tuvo lugar entre 1895 y 1912, lo cual es verdad, pero no basta para explicar el bajo rendimiento de la gestión liberal radical. Para tener un cuadro completo, se ha tratado de demostrar que el mayor escollo fue la falta de capacidad de los propios dirigentes políticos y cuadros burocráticos liberales radicales. A pesar de que la literatura sobre el período asegura que en estos años surgió una burocracia moderna y competente, la descripción del desempeño de los individuos, que se identifica en el anexo, muestra que la eficiencia no fue uno de los principales atributos del Estado liberal radical, pese a la presencia y empuje de personas como José Peralta.

Como se ha dicho, en sus primeros dos años el régimen liberal radical no tuvo Ministro de Educación; en un período de 17 años se nombraron por lo menos 10 ministros; los cuadros burocráticos medios tampoco tuvieron estabilidad en sus cargos y, por lo menos un Director de Estudios estuvo por abrir su oficina «bajo un almendro». Solo con la reforma a la Ley de Instrucción Pública realizada en 1900, cinco años después de la toma del poder por la Revolución liberal, se nombró al Ministro de Instrucción Pública como principal autoridad del sector y se dispuso que los Directores de Estudios provinciales residieran en las capitales de las jurisdicciones a las que eran designados, por lo que puede deducirse que antes no permanecían en sus distritos.

En el capítulo III se aborda el caso particular de la educación femenina. Incluye un breve examen del conflicto –y la colaboración– entre el Estado y la Iglesia católica, donde parecería que el Estado salió vencedor, pero al examinar la gestión en las escuelas de niñas, se comprueba que en este período la educación femenina no pudo convertirse en laica porque el Estado carecía de los recursos humanos y materiales para hacerlo, lo cual forzó a los dirigentes políticos del liberalismo radical a mantenerla en manos de la Iglesia.

La principal novedad es el esfuerzo liberal radical por utilizar la enseñanza como instrumento para facilitar el tránsito de la mujer del hogar al ámbito público. Los dirigentes políticos del liberalismo radical creían, con José Peralta a la cabeza, que si el Estado brindaba a las mujeres condiciones favorables para su independencia económica (lo cual significaba educarlas en carreras prácticas que podían estar relacionadas con la industria o el sector de servicios, de acuerdo a su posición económica) se evitaría su degradación moral, es decir, tuvo hacia ellas una actitud paternalista.

Más importante todavía, pensaban que el trabajo fundaría una nueva ética social que ya no dependería de la Iglesia, pues la independencia económica generaría autonomía personal, mental y moral. Respecto a este punto he reconocido la originalidad en agenda liberal radical. Penosamente, este objetivo no pasó de ser un sueño. El proyecto de un colegio industrial nunca llegó a ejecutarse, quizá porque no existía un proyecto de industrialización nacional en el que dicho instituto

podiera inscribirse. Por otro lado, la educación laica para el sector de servicios tampoco se desarrolló, pues los normales femeninos casi no tenían alumnas y, otra vez, la incapacidad administrativa, así como la falta de recursos humanos y materiales, llevó a los dirigentes políticos del liberalismo radical a negociar con la Iglesia católica para que se encargara de la formación de las niñas. Así, el principal aporte de estos cuadros a la vida institucional y social ecuatoriana en el campo de la educación, quedó comprometido.

En lo que se refiere a las mujeres como periferia social, es posible registrar que los liberales radicales de la época entendieron este corte en términos morales más que sociales. Lo que sucedió con los otros integrantes de la periferia social entre 1895 y 1912, mediante la agenda educativa liberal radical, es un tema que aún está por estudiarse. Lo único que puede aportar esta investigación al tema es que las leyes, las discusiones de los congresistas, los informes de los Ministros y los de los Directores de Estudios hablan de una población mestiza e hispano parlante donde las fisuras eran de tipo espacial más que social. Al parecer, las diferencias sociales solo aparecerán el horizonte de los dirigentes políticos estatales en los años 1920, en un contexto distinto al analizado en este trabajo.



# Bibliografía

## Fuentes primarias y de archivo

### *Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador (AANE)*

- Informes de los Ministros de Instrucción Pública a los Congresos, Quito, 1901-1912.  
«Código Civil, Título preliminar y Libro I, Registro Auténtico 1860», 3 de diciembre de 1860, [versión PDF].  
«Diarios de Debates» de los Congresos Nacionales, Quito, 1910-1912.  
Ley de Instrucción Pública decretada por la Asamblea Nacional de 1897, en Registro Oficial, No. 404 y 405, Quito, 6 de julio de 1897.  
«Mensajes» de los Presidentes de la República y el Encargado del Mando Supremo al Congreso Nacional», Quito, Imprenta Nacional, 1902-1906.

### *Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit (BAEP)*

- Diarios de Debates, Quito, Imprenta Nacional, 1898-1900.  
Pedro Rafael, «Instrucción pastoral que el Ilmo. y Rmo. Señor Arzobispo de Quito, dirige á los padres de familia de la Arquidiócesis, sobre la educación cristiana de sus hijos», en *Boletín Eclesiástico de la Provincia Ecuatoriana*, No. 9, Quito, octubre, 1897.  
«Colección de Leyes, Decretos y Resoluciones expedidos por la Asamblea Nacional de 1896-1897. Edición oficial hecha por el Subsecretario del Ministerio de lo Interior, de orden del Sr. Presidente de la República», Quito, Imprenta Nacional, 1898.  
«Escuelas normales», en *Boletín Eclesiástico. Revista quincenal de los intereses católicos en las Diócesis ecuatorianas*, t. VIII, Quito, Imprenta del Clero, 1901.  
«Informe» [de los ministros encargados de Instrucción Pública], Quito, 1897-1900.  
«Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1898», Quito, Imprenta Nacional, 1898.  
«Registro Oficial», No. 404 y 405, Ley de Instrucción Pública decretada por la Asamblea Nacional de 1897, Quito, julio 6 de 1897, 1897.

## Agenda pública y periferia social

- Maiguashca, Juan, «Dirigentes políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1890», en Juan Maiguashca, edit., *Historia de América*

- Andina, vol. 5, *Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Libresa, p. 211-273, 2003.
- «El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895», en *Historia y Región en el Ecuador. 1830-1930*, Quito, FLACSO Ecuador / CERLAC / Instituto Francés de Estudios Andinos / Corporación Editora Nacional (CEN), p. 355-420, 1994.
- Martínez Garnica, Armando, *La agenda de Colombia 1819-1931*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

## Código Civil

- Bello, Andrés, *Obras Completas. Código Civil I y Código Civil II*, Caracas, Fundación la Casa de Bello, 1981 [1954].
- Lira Urqueta, Pedro, «Introducción», en Andrés Bello, *Obras Completas, Código Civil I*, Caracas, Fundación la Casa de Bello, 1981 [1954].

## Constituciones del Ecuador

- Ayala Mora, Enrique, «Las Constituciones en la historia del Ecuador», en *Experiencias constitucionales en el Ecuador y en el mundo*, Quito, Projusticia / CORIEM, p. 23-40, 1998.
- Borja y Borja, Ramiro, *Derecho constitucional ecuatoriano*, t. IV, apéndice, vol. I, Quito, IGM, 1980.
- Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Ed. Universitaria, 1975.
- Wray Espinosa, Alberto, «El sistema jurídico ecuatoriano», en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13, *Ensayos generales II*, Quito, CEN / Grijalbo, p. 169-212, 1995.

## Liberalismo y educación

- Ayala Mora, Enrique, *Historia de la Revolución liberal ecuatoriana*, Quito, CEN / Taller de Estudios Históricos (TEHIS), 2002.
- «De la revolución alfarista al régimen oligárquico liberal (1895-1925)», en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva historia del Ecuador*, vol. 9, *Época republicana III*, Quito, CEN / Grijalbo, p. 143-145, 1990.
- «La Revolución liberal ecuatoriana: una perspectiva general», en Sonia Fernández Rueda, comp., *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, CEN, p. 15-30, 2008.
- «Política y sociedad en el Ecuador republicano 1830-1980», en *Política y sociedad. Ecuador: 1830-1980*, CEN, p. 11-31, 1980.
- Ayala Mora, Enrique, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, Quito, CEN / Grijalbo, 1990-1995.
- Fernández Rueda, Sonia, «La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador (1925-1948): la «cuestión social» y la «escuela activa» y las nuevas

- ciencias humanas», tesis para la obtención del título de doctora en Historia por la UASB-E, Quito, 2013.
- Luna, Milton, «Educación, proyecto nacional, identidades y desafíos», en Enrique Ayala, edit., *El crimen de El Ejido*, Quito, UASB-E / CEN / Grupo El Comercio, p. 49-56, 2011.
- Manguashca, Juan, «La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)», en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 12, *Ensayos generales I*, Quito, CEN / Grijalbo, p. 175-226, 1992.
- Martínez, Atahualpa, «Implantación y desarrollo de la educación laica en el Ecuador», en Blasco Peñaherrera Padilla, edit., *El liberalismo en el Ecuador. De la gesta al porvenir*, Quito, Fundación Eloy Alfaro / Fundación Friederich Naumann / CEN, p. 191-210, 1991.
- Mc Evoy, Carmen, «De la república utópica a la república práctica: intelectuales y artesanos en la forja de una cultura política en el área andina (1806-1878)», en Juan Manguashca, edit., *Historia de América Andina*, vol. 5, *Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, UASB-E / Libresa, p. 347-388, 2003.
- Núñez, Jorge, «Inicios de la educación pública en el Ecuador», en Jorge Núñez, comp., *Antología de Historia*, Quito, Flacso Ecuador / ILDIS / Fundación Friederich Ebert, p. 189-213, 2000.
- «La Revolución liberal y la plutocracia (1895-1924)», en *Ecuador: las raíces del presente*, Quito, UASB-E / TEHIS / Diario La Hora, p. 130-145, 2000.
- Ossenbach, Gabriela, «Estado y educación en América Latina a partir de su Independencia (siglos XIX y XX)», tesis para la obtención del título de doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, p. 3-26, s. f.
- «La educación», en Enrique Ayala Mora, dir., *Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, París, UNESCO / Trotta, p. 429-452, 2008.
- Pestalozzi, Johann Heinrich, «Carta a J. P. Graves» [3 de octubre de 1818], en *Cartas sobre educación infantil*, Chile, Peuma, 1818, en *Peuma*, <<http://peuma.unblog.fr/files/2012/06/Pestalozzi-Johann-Cartas-Sobre-Educacion-Infantil1.pdf>>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

## Mujeres en el período liberal

- Clark, Kim, «Género, raza y nación: la protección a la infancia en el Ecuador, 1910-1945», en Martha Moscoso, comp., *Palabras de silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*, Cayambe, Abya-Yala / DGIS Holanda / UNICEF, p. 219-256, 1995.
- «Feminismos estéticos y antiestéticos en el Ecuador de principios del siglo XX: un análisis de género y generaciones», en *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 22, Quito, UASB-E / THEIS / CEN, p. 86-105, 2005.
- Goetschel, Ana María, *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*, Quito, FLACSO Ecuador / Abya-Yala, 2007.
- *Mujeres e imaginarios. Quito en los inicios de la modernidad*, Cayambe, Abya-Yala, 1999.

- *Orígenes del feminismo en el Ecuador*, Quito, CONAMU, 2006.
- «Del martirio del cuerpo a su sacralización: visiones de la mujer en momentos de transición», en *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 12, Quito, UASB-E / THEIS / CEN, p. 25-36, 1998.
- «Educación e imágenes de mujer», en Martha Moscoso, edit., *Y el amor no era todo... Mujeres, imágenes y conflictos*, Cayambe, Abya-Yala, p. 337-350, 1996.
- «El liberalismo y las mujeres», en Rafael Barriga, edit., *El tiempo de Alfaro*, Quito, Odysea, p. 23-38, 2009.
- «La posibilidad del imaginario», en Martha Moscoso, comp., *Palabras de silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*, Cayambe, Abya-Yala / DGIS Holanda / UNICEF, p. 59-76, 1995.
- «Las paradojas del liberalismo y las mujeres: coyuntura 1907-1909», en Valeria Coronel y Mercedes Prieto, coord., *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, Quito, FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, p. 209-240, 2010.
- «Mujeres y educación en el período liberal», en Sonia Fernández Rueda, comp., *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, CEN, p. 87-106, 2008.
- Goetschel, Ana María, Andrea Pequeño, Mercedes Prieto y Gioconda Herrera, *De memorias. Imágenes públicas de las mujeres ecuatorianas de comienzos y fines del siglo veinte*, Quito, Fonsal, 2007.
- Molyneux, Maxine, *Movimientos de mujeres en América Latina*, Madrid, Cátedra, 2003.
- Moscoso, Gladys, «Las imágenes de la literatura», en Martha Moscoso, edit., *Y el amor no era todo... Mujeres, imágenes y conflictos*, Cayambe, Abya-Yala, p. 85-116, 1996.
- Moscoso, Martha, «Discurso religioso y discurso estatal: la mujer sumisa», en Martha Moscoso, edit., *Y el amor no era todo... Mujeres, imágenes y conflictos*, Cayambe, Abya-Yala, p. 21-57, 1996.
- «El papel de las mujeres en la educación familiar en Ecuador. Inicios del siglo XX», en Pilar Gonzalbo Aizpuru, coord., *Familia y educación en Iberoamérica*, México DF, El Colegio de México, p. 285-302, 1999.
- «Familia y sociedad en el período liberal», en Sonia Fernández Rueda, comp., *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, CEN, p. 73-86, 2008.
- Rodas, Raquel, Zoila Ugarte Landívar. *Patriota y republicana. «Heroína ejemplar del feminismo»*, Quito, CONAMU, 2011.
- Sevilla, Alexandra, «Ciudadanía, trabajo y educación. El pensamiento de Zoila Ugarte de Landívar sobre la inclusión de las mujeres en la vida pública durante el período liberal en el Ecuador», en Sonia Fernández Rueda, comp., *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, CEN, p. 107-118, 2008.
- Sinardet, Emmanuel, «El papel educador de los padres de familia: tácticas de la iglesia en la lucha contra las reformas educativas liberales en Ecuador (1906-1914)», en Pilar Gonzalbo Aizpuru, coord., *Familia y educación en Iberoamérica*, México DF, El Colegio de México, p. 213-222, 1999.
- «La mujer en el proyecto nacional de la Revolución liberal ecuatoriana (1895-1925): ¿qué representación de la mujer?», en Francisco Morales Padrón, coord., *XIII Coloquio de Historia Canario-Americana*, 1998, en *Coloquios de Historia Canario Americana*, <<http://coloquioscanariasamerica.casadecolon.com/index.php/CHCA/article/view/8232/7291>>. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2013.

- «La pedagogía al servicio de un proyecto político: el herbartismo y el liberalismo en el Ecuador (1895-1925)», en *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 13, Quito, UASB-E / CEN / TEHIS, p. 25-41, 1999.

Terán Najas, Rosemarie, «Educación y laicismo en la época liberal: preceptores ecuatorianos y misiones alemanas», ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Historia, Montecristi, 2012.



## ANEXO

# Burócratas encargados de Instrucción Pública (1895-1912)<sup>191</sup>

Ministros		
Año	Ministro	Cargo
1895	sin información	
1896	J. de Lapierre	Ministro de Interior y Policía, encargado de la Cartera de Instrucción Pública
1897	Rafael Gómez de la Torre	Ministro de Gobierno, encargado de la Cartera de Instrucción Pública
1898	Rafael Gómez de la Torre	Ministro de Instrucción Pública
1899-1901	José Peralta	Ministro de Instrucción Pública
1902	Julio Arias	Ministro de Instrucción Pública
1903	sin información	
1904	Luis A. Martínez	Secretario de Instrucción Pública
1905	sin información	
1906	sin información	
1907	Alfredo Monge	Ministro de Instrucción Pública
1908	César Borja	Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, &
1909	F. J. Martínez Aguirre	Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, &
1910-1911	Alejandro Reyes	Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc., etc.
1912	L. Becerra	Ministro Secretario de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc.

191. Información obtenida de informes ministeriales.

<b>Funcionarios provinciales que informan sobre Instrucción Pública</b>			
<b>Año</b>	<b>Provincia</b>	<b>Funcionario</b>	<b>Cargo</b>
1895	sin información		
1896	sin información		
1897	sin información		
1898	Azuay	S. Ortega	Secretario de la Dirección de Estudios
	Bolívar	Carlos Monteverde	Gobernador
	Cañar	G. S. Córdova	Gobernador
	Carchi	sin información	
	Chimborazo	Wenceslao Ugarte	Gobernador
	El Oro	A. Pazmiño	Gobernador
	Esmeraldas	Carlos Concha	Gobernador
	Guayas	C. Carrera	Director de Instrucción Pública
	Imbabura	sin información	
	Loja	Juan Ruiz	Gobernador
	León (actual Cotopaxi)	R. A. Rosales	Gobernador
	Los Ríos	Antonio Maquilón	Gobernador
	Manabí	J. P. Intriago	Gobernador y director de Estudios
	Oriente	E. T. Hurtado	Gobernador
1899	Pichincha	Celiano Monge	Director de Educación
	Tungurahua	Amador Sánchez	Gobernador
	Azuay	sin nombre	Gobernador y director accidental de Estudios
	Bolívar	Carlos Monteverde	Gobernador
	Cañar	Manuel E. Carrasco	Gobernador
	Carchi	Elias Troncoso	Gobernador
	Chimborazo	Wenceslao Ugarte	Gobernador
	El Oro	Enrique Morales A.	Gobernador
	Esmeraldas	Carlos Concha	Gobernador
	Guayas	C. Carrera	Director de Instrucción Pública
	Imbabura	R. A. Rosales	Gobernador
	Loja	Ramón Riofrío	Gobernador
		Juan Ruiz	Director de Estudios

Año	Provincia	Funcionario	Cargo
1899	León (actual Cotopaxi)	Miguel Aristizabal	Gobernador, encargado de la Dirección de Estudios
	Los Ríos	José Luis Alfaro	Gobernador
		Aparicio Ortega	Director de Estudios
	Manabí	Aníbal San Andrés	Director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	Celiano Monge	Director de Estudios
	Tungurahua	Carlos Fernández	Gobernador
1900	Azuay	José Félix Valdiviezo	Gobernador
	Bolívar	Jenaro C. Ricaurte	Director de Estudios
	Cañar	G. S. Córdova	Gobernador
	Carchi	Miguel Aristizabal	Gobernador, encargado de la Dirección de Estudios
	Chimborazo	José Javier Andrade	Gobernador
	El Oro	J. P. Intriago	Gobernador
	Esmeraldas	Carlos Concha	Gobernador
	Guayas	C. Carrera	Director de Instrucción Pública
	Imbabura	R. A. Sandoval	Gobernador
	Loja	Juan Ruiz	Director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	J. A. Echeverría Llona	Gobernador
	Los Ríos	José Luis Alfaro	Gobernador
	Manabí	Marco Antonio Andrade	Director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	Celiano Monge	Director de Estudios
	Tungurahua	Antonio José Holguín	Gobernador
1901	Azuay	José Félix Valdiviezo	Gobernador
	Bolívar	Jenaro C. Ricaurte	Director de Estudios
	Cañar	G. S. Córdova	Gobernador
	Carchi	Miguel Aristizabal	Gobernador

Año	Provincia	Funcionario	Cargo
1901	Chimborazo	R. Mancheno C.	Gobernador
	El Oro	M. Munich	Gobernador
	Esmeraldas	J. B. Aráuz	Gobernador
	Guayas	Francisco Campos	Director de Estudios
	Imbabura	José E. Monge	Gobernador
	Loja	Agustín Arias	Gobernador
		Juan Ruiz	Director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	Francisco M. López	Gobernador
	Los Ríos	José Luis Alfaro	Gobernador
	Manabí	Antonio Segovia	Director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	Romualdo Bernal	Director de Estudios
	Tungurahua	Julio E. Fernández	Gobernador
1902	sin información		
1903	sin información		
1904	sin información		
1905	sin información		
1906	sin información		
1907	sin información		
1908	Azuay	J. Peralta	Gobernador
	Bolívar	M. L. Durango	Director de Estudios
	Cañar	Rafael Aguilar	Gobernador
	Carchi	T. Echanique B.	Director de Estudios
	Chimborazo	P. Román F.	Gobernador
	El Oro	David Rodas	Director de Estudios
	Esmeraldas	sin información	
	Guayas	Francisco Martínez	Gobernador
		J. C. Campos	Director de Estudios
	Imbabura	Alejandro Yépez	Director de Estudios
	Loja	Ramón Riofrío	Gobernador
		B. Valdiviezo	Director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	sin información	

Año	Provincia	Funcionario	Cargo
1908	Los Ríos	Elías Falconí	Director de Estudios
	Manabí	Marco A. Andrade	Director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	N. R. Vega	Director de Estudios
	Tungurahua	Miguel Ángel Albornoz	Director de Estudios
1909	sin información		
1910	Azuay	B. Ambrosi	Gobernador y director de Estudios
	Bolívar	V. M. Arregui	Gobernador
	Cañar	Rafael Aguilar	Gobernador
	Carchi	Germán Fabara	Gobernador
	Chimborazo	P. Román F.	Gobernador y director de Estudios
	El Oro	Manuel Serrano	Director de Estudios
	Esmeraldas	Carlos Otoyá	Gobernador
		Francisco M. López	Director de Estudios
	Galápagos	Miguel Núñez	Jefe Territorial
	Guayas	E. Estrada	Gobernador
		José A. Campos	Director de Estudios
	Imbabura	Carlos Manuel Endara	Gobernador y director de Estudios
	Loja	Ramón Riofrío	Gobernador y director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	sin información	
	Los Ríos	M. Merchán Eza	Gobernador
	Manabí	Ramón Alarcón	Gobernador y director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	Vidal Ortiz	Director de Estudios
	Tungurahua	Leonidas Suárez Y.	Director de Estudios
1911	Azuay	B. Ambrosi	Gobernador
	Bolívar	J. F. Vela	Director de Estudios
	Cañar	sin información	
	Carchi	Braulio Montenegro	Gobernador y director de Estudios

Año	Provincia	Funcionario	Cargo
1911	Chimborazo	R. Zambrano	Gobernador y director de Estudios
	El Oro	P. Murguítio	Gobernador accidental
	Esmeraldas	Carlos Otoya	Gobernador
	Guayas	Ed. López	Gobernador
		José A. Campos	Director de Estudios
	Imbabura	Gaspar Fabara	Gobernador
		Carlos Manuel Endara	Director de Estudios
	Loja	Ramón Riofrío	Gobernador
		Ángel R. Ojeda	Director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	Carlos Macías	Gobernador
		Luis Cajías	Director de Estudios
	Los Ríos	J. M. Estrada	Gobernador
	Manabí	Medardo Alfaro	Gobernador y director de Estudios
	Oriente	sin información	
1912	Pichincha	Nicolás López	Director de Estudios
	Tungurahua	Julio Izquierdo A.	Gobernador y director de Estudios
	Azuay	J. A. Andrade	Gobernador
		Juan José González Iglesias	Director de Estudios
	Bolívar	G. I. Veintimilla T.	Director de Estudios
	Cañar	José María Borrero	Gobernador
		Armando Abad Jáuregui	Director de Estudios
	Carchi	Modesto R. Grijalva	Director de Estudios
	Chimborazo	Alberto Larrea Ch.	Director de Estudios
	El Oro	Vicente Paz	Gobernador
		David Rodas	Director de Estudios
	Esmeraldas	Luis Tello	Gobernador
	Guayas	R. de Icaza	Gobernador
		M. H. E. Neira	Director de Estudios
	Imbabura	sin información	

Año	Provincia	Funcionario	Cargo
1912	Loja	Luis F. Jaramillo	Gobernador
		Francisco de P. Arias	Director de Estudios
	León (actual Cotopaxi)	Ángel Subía	
	Los Ríos	Julio Icaza	Gobernador
		Miguel A. Uquillas	Director de Estudios
	Manabí	Julio Izquierdo A.	Director de Estudios
	Oriente	sin información	
	Pichincha	sin información	
	Tungurahua	Miguel Ángel Albornoz	Director de Estudios

# **Universidad Andina Simón Bolívar**

## **Sede Ecuador**

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.



## Últimos títulos de la Serie Magíster

### Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 179** Gina Benavides Llerena, MUJERES INMIGRANTES EN ECUADOR: género y derechos humanos
- 180** Maurice Sheith Oluoch Awiti, FIESTA E INTERCULTURALIDAD: el rito religioso en Licto
- 181** Rosa Melo Delgado, EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ACTUAL CONSTITUCIONALISMO ANDINO
- 182** Valeria Gordillo, EL CUERPO BARROCO: Mariana de Jesús entre lo sagrado y lo profano
- 183** Carlos Guevara, CIUDAD, PODER Y RESISTENCIA: modernización urbana de Quito, 1895-1932
- 184** Tomás Quevedo, AGUSTÍN CUEVA: NACIÓN, MESTIZAJE Y LITERATURA
- 185** Andrés Mogro, LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO: ¿qué deben hacer los países en desarrollo para despertar?
- 186** David Cordero, LA LETRA PEQUEÑA DEL CONTRATO SOCIAL: legitimidad del poder, resistencia popular y criminalización de la defensa de los derechos
- 187** Ernesto Flores Sierra, HETEROGENEIDAD Y ESQUIZOFRENIA EN LOS UNIVERSOS LITERARIOS DE JORGE ICAZA Y JOSÉ DE LA CUADRA
- 188** Sylvia Benítez Arregui, VOCES DE MUJERES DE LA PLEBE EN EL HOSPICIO DE QUITO: 1785-1816
- 189** Hugo González Toapanta, EL PERIÓDICO *LA ANTORCHA* Y LOS INICIOS DEL SOCIALISMO EN QUITO: 1924-1925
- 190** María Isabel Mena, LA BARONESA DE WILSON Y LAS METÁFORAS SOBRE AMÉRICA Y SUS MUJERES: 1874-1890
- 191** Raúl Zhingre, LA PARTICIPACIÓN CONSERVADORA EN ALIANZA DEMOCRÁTICA ECUATORIANA: 1943-1944
- 192** Fernando López Romero, «DIOS, PATRIA Y LIBERTAD»: ARTESANOS QUITENOS Y POLÍTICA (1929-1933)
- 193** Katerinne Orquera Polanco, LA AGENDA EDUCATIVA EN EL PERÍODO LIBERAL-RADICAL: 1895-1912

Este libro estudia la agenda educativa del liberalismo-radical que gobernó el Ecuador entre 1895 y 1912, luego de la Revolución liberal. Procura responder algunos interrogantes en torno a los temas de educación en la agenda pública de los dirigentes políticos de esa tendencia, al tiempo que busca desvelar lo que lograron ejecutar y aquello que quedó como asignatura pendiente.

Su propósito también es revisar si dicha agenda constituyó una ruptura con lo que hasta ese momento se había realizado en cuanto a instrucción pública primaria, en general, y de las mujeres, en particular, o si continuó con la lógica de los gobiernos anteriores respecto al fortalecimiento del Estado y la ampliación de su control hacia periferias que aún se encontraban fuera de su poder en el período analizado.

La autora, mediante el análisis de los documentos de la época, demuestra que el proyecto de instrucción pública laica y gratuita del liberalismo-radical tuvo demoras y dificultades para concretarse en el caso de los varones, y no llegó a ejecutarse en lo que se refiere a la formación de las niñas, pese a los esfuerzos que en ello empeñaron.



*Katerinne Orquera Polanco (Quito, 1975) actualmente cursa sus estudios de Doctorado en Historia Latinoamericana en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, donde también obtuvo el título de Magíster en Historia Andina. El pregrado lo hizo en la Universidad Central del Ecuador, donde se graduó de Licenciada en Comunicación Social, con especialización en Investigación. Trabaja en temas de historia política, en lo que hace relación a la formación del Estado y la participación de las mujeres en dichos procesos, así como a la historia de la prensa y su rol en la formación cultural del Estado ecuatoriano.*

